

“Los Organismos Públicos Locales Electorales hacia una nueva reforma electoral”.
“The Local Electoral Public Organisms towards a new electoral reform”.

Autor: Maestro Hidalgo Armando Victoria Maldonado.
Coautor: Lic. Bernardo José Cano González

ÍNDICE

I. Introducción.

Derivado de la reforma del año 2014, en el sistema electoral nacional los organismos públicos locales de cada Entidad federativa se encargan de la organización de las elecciones para designación de gobernador, diputados locales, presidentes municipales, integrantes de ayuntamientos, entre otros; así como de los mecanismos de consulta popular o de participación ciudadana, tales como el plebiscito y el referéndum, así nace el modelo híbrido electoral, manteniendo a estos órganos como autoridades locales pero con atribuciones definidas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Elecciones del INE, que brindan el marco normativo bajo el cual se delimitan las funciones de organización de manera coordinada y conjunta de los procesos electorales locales y federales.

Tenemos que el hilo conductual de la Reforma Constitucional de 2014 por cuanto a las autoridades locales responsables de organizar, vigilar y declarar la validez de las elecciones, fue fortalecer la autonomía e independencia de estas, y así romper la sospecha de una dependencia o influencia de los ejecutivos locales en las elecciones; por lo que el legislador implemento el esquema de designación de las y los ciudadanos que integrarían los órganos máximos de dirección de las nuevas autoridades locales y le otorgó la facultad para realizar esta selección al Instituto Nacional Electoral; este proceso para nada indica que estas autoridades deban supeditarse al Instituto Nacional Electoral, al contrario como ya se dijo lo que se buscó de origen fue fortalecer su independencia y autonomía y es por esto que se propone para continuar este camino que, dentro de la libertad configurativa de cada congreso de las Entidades federativas integrantes del pacto federal, se han establecido Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) con características operacionales, estructuras, normativa interna y presupuestos distintos.

II. Instituciones electorales antes de la reforma electoral del año 2014.

La creación de los Institutos electorales autónomos surgió en virtud de que el sistema político mexicano requería viabilidad, para consolidarse en nuestro país, ya que es claro que nuestra democracia es desigual y combinada (Santiago) (2018).

La adscripción y composición de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones en México ha atravesado diversas etapas en la historia de nuestro país, que va desde la descentralización en manos de autoridades locales, hasta la autonomía plena de una autoridad central encargada de estas tareas.

Una primera etapa corre desde el origen de esta Nación hasta 1946, en la que la organización de las elecciones federales estuvo a cargo de las autoridades electorales locales, sin que hubiera una autoridad electoral federal que tuviera a su cargo las funciones de organizar y supervisar estas elecciones.

Con la Ley electoral de 1946 aparece por primera vez una autoridad de carácter central y federal encargada no solo de organizar las elecciones sino también del registro federal de electores, en esta etapa inicial, se constituían como organismos de la administración central dependiente de la Secretaria de Gobernación, estos órganos se denominaban Comisión Federal de vigilancia Electoral y Registro Federal de Electores, posteriormente se convirtieron en descentralizados de la misma Secretaria.

Es a partir de la Reforma de 1989-1990 que se crea una autoridad autónoma e independiente de la administración pública federal, esta estructura es decir un instituto nacional encargado de organiza, supervisar y validar las elecciones y responsable del registro federal de electores constituyo muchos años el sistema electoral federal.

A la par de este sistema federal, en los Estados y el entonces Distrito Federal funcionaba un sistema electoral Local. Un sistema electoral en sentido estricto son los requisitos y fórmulas para la asignación de un cargo público de elección popular (Castellanos, 2008: 283). Para efecto del análisis

de los sistemas electorales locales, es necesario considerar algunos elementos, contenidos en las Constituciones Locales y desarrolladas en las Leyes locales respectivas, entre los que destacan:

1. Número o porcentaje máximo de diputados electos por ambos principios que puede tener un partido político.
2. Requisitos que debe cumplir el partido político de que se trate para tener derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Requisitos habituales:
 - a. Número o porcentajes de fórmulas registradas para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
 - b. Porcentaje mínimo de votos recibidos por el partido político en la elección de diputados para tener derecho a la asignación.
3. Cociente o cocientes de distribución a utilizar para la asignación correspondiente.
4. El principio de resto mayor.

Concretamente en el Estado de Yucatán El XXV Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, aprobó el Decreto número 23 publicado en el Periódico Oficial el 31 de enero de 1918, mediante el cual se expidió la primera Ley Electoral del Estado de Yucatán, que regulaba y garantizaba con amplitud, el derecho a la libre emisión del voto.

La Ley Electoral en mención, estableció las figuras denominadas Juntas Computadoras de Votos y Juntas Preparatorias. Las primeras tenían la obligación de realizar el Escrutinio y Cómputo de los expedientes de las elecciones Municipales, de Diputados y de Gobernador; las segundas, una vez instalado el Congreso del Estado, fungían como Comisiones para calificar la legalidad de las elecciones. De inmediato, el Congreso se constituía en Colegio Electoral para estudiar y revisar los expedientes relativos a la elección de Gobernador del Estado y en su caso, declarar y emitir el Decreto respectivo. Durante las siguientes siete décadas los procesos electorales en Yucatán se desarrollaron con estas características.

El 11 de mayo de 1984 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, la Ley Electoral del Estado de Yucatán, misma que estableció que los partidos políticos y los ciudadanos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, integrando un

organismo electoral denominado Comisión Electoral del Estado. Esta Comisión, después de organizar y vigilar el proceso electoral, tenía la atribución de aplicar las fórmulas de los resultados de las elecciones de Diputados de minoría y de Regidores de Representación Proporcional, turnando al Colegio Electoral del Honorable Congreso del Estado, la documentación y la paquetería electoral, quien tenía la facultad de calificar las elecciones estatales. El Código Electoral del Estado de Yucatán publicado el 5 de abril de 1993, creó el Consejo Electoral del Estado con las atribuciones de preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral y de realizar el cómputo estatal de la elección de Gobernador. Este Código Electoral, mantuvo la figura del Colegio Electoral del Honorable Congreso del Estado, quien tenía la función de calificar las elecciones de Gobernador del Estado y de los Ayuntamientos.

El 15 de diciembre de 1994, se expidió el Código Electoral del Estado de Yucatán, el cual abrogó el anterior del mismo nombre. Este Código de 1994 desaparece la figura del Colegio Electoral del Congreso del Estado, dando nacimiento al Instituto Electoral del Estado de Yucatán (IEEY), un organismo público autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán vigente a la fecha, fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 24 de mayo del año 2006, misma que abrogó el Código Electoral del año de 1994, dando origen al nuevo Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán (IPEPAC), teniendo como órgano superior de dirección al Consejo General integrado por cinco Consejeros Electorales, un Secretario Ejecutivo y un Representante de cada Partido Político o Coalición registrado.

El 22 de enero del año 2007, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, la cual facultó al Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana, como encargado de la aplicación de esta ley en tiempos no electorales. Es así que tomado como marco las reformas realizadas a nivel federal en materia electoral el Legislativo Local crea en mayo de 2014 al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

En este contexto es importante señalar que los institutos electorales en los anteriores sistemas federal y local y hoy en el nuevo sistema nacional electoral, son vitales para el desarrollo sostenible de las naciones, es así como lo plantea la Organización de los Estados Americanos en la Declaración de Principios de Miami de 1994, en su primera cumbre, en el contexto del compromiso regional de la agenda 2030, los procesos democráticos adquieren mayor sentido para el desarrollo, ya que “la democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libre y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno, en este sentido los procesos electorales son variables importantes para que la democracia y el desarrollo se refuercen mutuamente.”ⁱ

III. Órganos Públicos Locales Electorales; nuevas autoridades electorales creadas en la reforma del año 2014 y sus competencias.

El año 2014 trajo consigo reformas constitucionales que incluyó un gran apartado del régimen electoral. Estas reformas derivaron modificaciones a 10 artículos de la Constitución, en la mitad de los cuales se realizaron cambios sustanciales como la creación de los Organismos Públicos Locales Electorales y en los otros fueron adecuaciones producto de los cambios anteriores o ajustes para actualizar la denominación del organismo electoral que cambió la denominación, de ser Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral. La transformación abarcó sus atribuciones y competencias, ya que no solo le otorgó la potestad de realizar las elecciones federales, sino amplió sus facultades para coordinar y en su caso intervenir en los comicios locales.

La Reforma electoral estableció que ahora la organización de las elecciones es una función estatal que realiza mediante el INE y los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE). En el propio artículo 41 constitucional se señaló que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de dichos organismos.

La reforma de 2014 contiene un vuelco inédito en esta materia. La organización de las elecciones y los asuntos de jurisdicción electoral fueron modificados de raíz para construir elementos que, en ciernes, pues ahora hay una autoridad electoral nacional con atribuciones para intervenir en la vida interna de los OPLE por cuanto a la integración de sus Consejos Generales, órganos máximos de dirección, y en lagunas actividades específicas de las diversas etapas de los procesos electorales de las entidades federativas. Sin embargo, las nuevas atribuciones del INE en cuestiones comiciales

locales no implicaron la supresión de los organismos responsables de conducir las elecciones en las 32 entidades federativas, si no su transformación y, por ello, desde 2015 los procesos locales están sujetos a un novedoso entramado legal e institucional con un organismo local responsable de organizarlos y una autoridad nacional que interviene en su desarrollo, en los que aplica por igual una ley general en la materia y la ley electoral local correspondiente.

Al igual que el INE, cada OPLE tiene un órgano superior de dirección, denominado Consejo General, aunque con un número de integrantes y forma de elección distintos. Este está integrado por siete consejeros: un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto que duran en su cargo siete años sin posibilidad de reelección; forman parte del consejo, además, un representante por cada partido político y un secretario ejecutivo quienes participan con derecho a voz. En el artículo 116 constitucional se establecieron los requisitos para ser consejeros electorales de los OPLE, y la LGIPE agregó algunos otros relativos a su idoneidad política para garantizar su parcialidad; tanto en este precepto como en el 41 se dispuso expresamente que la designación de los consejeros presidentes y electorales de los OPLE corresponde al Consejo General del INE. La LGIPE definió el procedimiento para efectuar dicha designación a partir de una convocatoria pública por entidad federativa facultando a la Comisión de Vinculación con los OPLE para conducir y vigilar el procedimiento.

La Reforma dejó a las leyes locales regular sobre temas de los OPLE en ejercicio de su soberanía legislativa como: diseño de la estructura ejecutiva y designación y atribuciones del secretario ejecutivo, figura que, si fue prevista en la LGIPE, estructura e integración de los Órganos locales.

La Reforma lleva por primera ocasión al artículo 41 constitucional la normatividad electoral local, coexistiendo con la de carácter federal. Para ello, la base V se dividió en apartados y en el apartado C se establecieron las funciones que ejercerán los OPLE en las entidades federativas.

“... ”

***Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:*

- 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
- 2. Educación cívica;*
- 3. Preparación de la jornada electoral;*
- 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*

5. *Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
 6. *Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;*
 7. *Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;*
 8. *Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;*
 9. *Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;*
 10. *Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y*
 11. *Las que determine la ley.”*
- ...

Al anunciar las facultades de los OPLE, la Constitución usó “**todas las no reservadas al INE**”; con ello se reconoce una especie de facultad residual muy amplia que emula la fórmula de distribución de competencias del artículo 124 constitucional.

Tras la reforma político-electoral que otorga al INE la facultad de nombrar a los consejeros locales, mantiene en los congresos estatales el control sobre la asignación del presupuesto y plantea desafíos considerables a la hora de estandarizar procesos y asegurar que los OPLE dispongan de los mismos recursos y capacidades. La misión sugiere avanzar hacia la armonización de la legislación.

IV. Los Órganos Públicos Locales Electorales ante una nueva reforma electoral.

A partir del año 2014 se conforma un sistema electoral nacional estableciendo a nivel constitucional, legal y reglamentario a través del Reglamento de Elecciones la distribución de competencias y funciones, reservándose el INE la facultad de atracción, asunción y en su caso la delegación de aquellas acciones que pudieran ser realizadas por los OPLES.

Sin embargo, a pesar de esa homologación de funciones y reglamentación de su ámbito de competencia, existe una enorme disparidad en la estructura, presupuesto, número de trabajadores, áreas como por ejemplo fiscalización, participación ciudadana y capacitación, están bajo muy distintas variantes e incluso en algunos las han desaparecido, mientras en otros OPLES cuentan con un número importante de funcionarios.

Igualmente, el área administrativa en ocasiones es mayor que las áreas sustantivas, e incluso en lo que respecta al servicio profesional electoral nacional, cada OPLE decidió el número de trabajadores

que se incorporarían al mismo, decidiendo también en relación a la propuesta de catálogo e incluso actualmente muchas de esas plazas se encuentran vacantes sin que haya a corto plazo la viabilidad de concursarlas.

En cuanto al presupuesto existe una enorme disparidad, aunque una constante que se refleja en los continuos recortes presupuestales que afectan la autonomía presupuestal de esos Institutos. Para poder conocer esas disparidades se anexa un cuadro comparativo como ANEXO 1 que contiene rubros como presupuesto, lista nominal, elecciones que realizan, entre otros.

En ese sentido se propone generar un esquema que permita catalogar a los distintos OPLES en rangos o niveles que dependan entre otros, de los siguientes rubros:

- 1.- Lista nominal
- 2.- Número de municipios
- 3.- Elecciones concurrentes o no
- 4.- Si les compete la participación ciudadana
- 5.- Elecciones tradicionales por usos y costumbres
- 6.- Plazos de campaña y precampaña
- 7.- Voto en el extranjero

Como podemos apreciar de los datos estadísticos que se presentan en la tabla, institutos con similares números de distritos, municipios y ciudadanos en el padrón electoral tienen presupuestos muy variables en rangos.

Entre otros indicadores, pudieran irse conformando una estructura con distintos niveles dentro de los cuales pudiera categorizarse el presupuesto a recibir y el número de empleados, así como la conformación de un catálogo de puestos homogéneo, sin demerito de las circunstancias especiales propias de cada entidad federativa.

De esta forma pudiera acabarse con las disparidades actualmente existentes y se le daría la suficiencia presupuestal para cumplir adecuadamente con sus funciones

Un modelo nacional electoral implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones. No obstante, la existencia de órganos electorales del Estado con encomiendas y alcances específicos, no implica que los desafíos en cuanto a la forma como deben concebirse y organizarse las estructuras administrativas de estos estén agotadas; debe empezarse a pensar en el modelo electoral que más convenga a la estabilidad política de las entidades federativas y por ende a la nación, así las autoridades locales y el INE podrán desenvolverse de una manera que se fortalezcan sus capacidades profesionales.

V. Conclusión.

La propuesta de la ponencia versa en que hacia una nueva reforma electoral nacional, se plantea avanzar hacia una tipología de OPLES que consideren, entre otros, el número de ciudadanos en padrón electoral y lista nominal, número de secciones electorales, distritos electorales, número de municipios, distritos y circunscripciones, funciones adicionales bien delimitadas; y con estos factores definir el tamaño y estructura organizacional de cada organismo público local electoral, con la finalidad de crear un modelo nacional que permita homogeneizar las estructuras y optimizar el funcionamiento orgánico, y el presupuesto, dejando un mínimo margen para la definición por parte de cada soberanía legislativa estatal, creando de esta manera a nivel nacional Órganos Locales Electorales homogéneos y adecuados en su estructura y tamaño a las condiciones técnicas electorales de cada entidad federativa tomando en consideración el legislador local para su creación:

- 1.- Lista nominal
- 2.- Número de municipios
- 3.- Elecciones concurrentes o no
- 4.- Si les compete la participación ciudadana
- 5.- Elecciones tradicionales por usos y costumbres
- 6.- Plazos de campaña y precampaña
- 7.- Voto en el extranjero

Con estos parámetros se considera, permitirán que las autoridades electorales locales, vean fortalecida su autonomía e independencia, para así continuar con los objetivos planteados al establecerse el nuevo sistema electoral nacional, al crearse disposiciones legales que fomenten disminuir el costo de las

elecciones y fortalecer su autonomía e independencia, creando instituciones electorales que fortalezcan el sistema democrático y propicien el entorno indispensable para elevar la calidad democrática de los procesos de transmisión legal y legítima del poder, que permitan el fortalecimiento de la cultura democrática mexicana y una convivencia pacífica que facilite un mayor desarrollo social y económico de nuestra nación.

ANEXO 1

ESTADO	AÑO DE ELECCIONES			TIENE ELECCIONES CONCURRENTES (SI/NO)	NUMERO DE MUNICIPIOS	LISTA NOMINAL 17 MAYO 2019	PRESUPUESTO		PRESUPUESTO TOTAL APROBADO
	GOBERNADOR	DIPUTADOS	PRESIDENTES MUNICIPALES				(CAPITULO 1000)	(CAPITULO 4000)	
Aguascalientes	2021	2021	2019	SI	11	966,755	\$52,615,057.37	\$61,376,000.00	\$144,652,000.00
Baja California	2019	2019	2019	SI	5	2,811,075	\$50,849,600.56	\$134,244,659.76	\$187,344,203.87
Baja California Sur	2021	2021	2021	SI	5	516,710	\$48,870,342.99	\$735,984.00	\$80,209,774.00
Campeche	2021	2021	2021	SI	11	635,515	\$49,672,577.68	\$59,376,385.32	\$132,498,963.00
Chiapas	2024	2021	2021	NO	125	3,560,061	\$735,234,470.50	\$40,735,338.08	142,115,791.78
Chihuahua	2021	2021	2021	NO	67	2,701,939	\$62,261,284.00	\$133,398.00	\$78,595,829.00
Ciudad de México	2024	2021	2021	SI	16	7,464,742	\$674,596,502.00	\$451,743,809.00	\$1,425,479,792.00
Coahuila	2023	2020	2021	NO	38	2,134,209	\$133,804,774.00	\$151,126,324.00	\$374,835,749
Colima	2021	2021	2021	SI	10	522,249	\$43,644,545.00	\$39,603,856.00	\$108,471,400.00
Durango	2022	2021	2019	SI	39	1,298,587	\$78,320,054.00	\$91,122,111.00	\$216,676,427.00
Guanajuato	2024	2021	2021	SI	46	4,312,129	\$13,253,279.05	\$147,485,760.00	\$630,080,057.36
Guerrero	2021	2021	2021	SI	81	2,461,358	\$55,654,092.00	\$136,614,980.26	\$283,445,000.00
Hidalgo	2022	2021	2020	NO	84	2,111,653	\$88,100,315.80	\$102,646,363.80	\$356,689,775.00
Jalisco	2024	2021	2021	SI	125	5,790,960			
México	2021	2021	2021	SI	125	11,666,099			
Michoacán	2021	2021	2021	SI	113	3,355,440	\$67,282,366.25	\$201,450,714.20	\$286,324,769.00
Morelos	2024	2021	2021	SI	36	1,419,587	\$38,136,518.41	\$88,842,100.55	\$132,821,000.00
Nayarit	2021	2021	2021	SI	20	839,823	\$14,811,759.42	\$45,944,340.42	
Nuevo León	2021	2021	2021	SI	51	3,846,618	\$129,203,230.00	\$216,235,922.00	\$378,741,300.00
Oaxaca	2021	2021	2021	SI	570	2,833,729	\$47,750,462.00	\$157,320,153.03	\$212,044,774.31
Puebla	2019	2021	2019	SI	217	4,584,484	\$40,504,790.75		\$296,523,432.00
Querétaro	2021	2021	2021	SI	18	1,601,531	\$52,926,870.04	\$90,727,263.29	\$155,418,698.00
Quintana Roo	2022	2019	2021	NO	11	1,247,995	\$81,881,290.00	\$97,718,170.00	\$290,755,173.00
San Luis Potosí	2021	2021	2021	SI	58	1,946,367			
Sinaloa	2021	2021	2021	SI	18	2,113,546	\$43,273,152.00		\$56,052,215.00
Sonora	2021	2021	2021	SI	72	2,055,512	\$198,536,130.00		\$286,050,281.00
Tabasco	2024	2021	2021	SI	17	1,667,977		\$45,779,109.70	\$120,000,000.00
Tamaulipas	2024	2019	2021	SI	43	2,665,001	\$106,475,459.20	\$196,126,938.81	\$445,819,069.00
Tlaxcala	2021	2021	2021	SI	60	911,299	\$26,857,547.00	\$49,943,711.00	\$80,000,000.00
Veracruz	2024	2021	2021	SI	212	5,669,748	\$185,179,364.00	\$337,806,709.00	\$551,190,878.00
Yucatán	2024	2021	2021	SI	106	1,538,382	\$82,216,451.00	\$87,036,638.11	\$184,596,745.00
Zacatecas	2021	2021	2021	SI	58	1,134,198	\$64,495,077.00	\$64,495,077.00	\$114,604,496.00

Bibliografía.

Castellanos Hernández Eduardo, (2008) Derecho Electoral en México, “Introducción General”, México, Trillas.

Santiago Castillo Javier, (2018) Los organismos públicos locales ante el nuevo modelo de organización electoral en México, Revista Mexicana de Estudios Electorales, Volumen 2, número 19, primer semestre de 2018 (enero-junio):59-82.

Vázquez Mata Marisonia, Apuntes para el Fortalecimiento de los Organismos Públicos Locales Electorales en el Contexto de la Reforma Constitucional de 2014, Revista Justicia Electoral, número

15, cuarta época Volumen 1, (enero-junio 2015): 281-307. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ⁱ OEA, Primera cumbre de las Américas, Declaración de Principios 1994.