# El plan B de la reforma electoral y su impacto en los OPLE y en las elecciones locales

## *The plan B of the electoral reform and its impact on the OPLE and local elections*

Oswaldo **Chacón Rojas**
https://orcid.org/0000-0003-1252-9422
Universidad Autónoma de Chiapas. México
Correo electrónico: o_chacon@yahoo.com

DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433

Sumario: I. El *antifederalismo* sin sustento de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de abril de 2022. II. El "Plan B" y su impacto al federalismo electoral mexicano. III. Reflexión final.

## I. El *antifederalismo* sin sustento de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de abril de 2022

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, presentada por el presidente López Obrador, fue una oportunidad del movimiento que él encabeza de cumplir con el mandato que recibieron en las urnas de abaratar el costo de la vida institucional del país. Su presentación fue un acto de congruencia con lo que ofrecieron y comprometieron en campaña. Los partidos de oposición y gran parte de la academia tuvieron otra lectura sobre la presentación de la iniciativa, la cual fue vista como un riesgo para las condiciones de equidad y confiabilidad que hasta ahora han alcanzado nuestros comicios. La iniciativa tenía un marcado *antifederalismo*, pues planteaba


Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

la desaparición de los organismos públicos locales electorales (OPLE), y su sustitución por un modelo centralizado a través de una figura denominada Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). La propuesta implicaba la absorción total de la organización de los comicios locales por parte de una autoridad nacional. Para justificar la propuesta, se ofrecieron tres argumentos que están presentes en la exposición de motivos de la iniciativa. Primero, la supuesta falta de confiabilidad de los OPLE, al ser instituciones *secuestradas* por los gobiernos de los estados. Segundo, la supuesta falta de utilidad de estos organismos, puesto que, derivado del sistema competencial emanado de la reforma de 2014, las instituciones electorales de los estados realizan muy pocas funciones, y las tareas trascendentales de las elecciones locales las realiza el Instituto Nacional Electoral (INE). Tercero, la necesidad de generar ahorros, lo cual se conseguiría con la desaparición de los OPLE —trece mil millones de pesos aproximadamente—. Las tres razones se basaron en prejuicios y suposiciones; no sobre datos y análisis claros y objetivos, tal y como exponemos a continuación.

1. *Primer argumento:* "En los últimos años, los actos de estas autoridades se han caracterizado, por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad que son propios de la función electoral"

Al respecto, cabe señalar que hay, quizá, un elemento para suponerlo, pero también hay suficiente evidencia empírica que debilita esa afirmación. La reforma de 2014 buscaba justamente restar margen de captura a los gobernadores sobre las instituciones electorales locales, por lo que ahí se estableció que, bajo el nuevo sistema nacional de elecciones, sería el nuevo INE el órgano que designaría a los integrantes de los nuevos OPLE, que los podría destituir, y que generaría lineamientos generales obligatorios para elecciones locales sobre los aspectos más trascendentes de los comicios en las entidades de la República. Sin embargo, no se resolvieron aspectos que podrían poner en riesgo la independencia de los OPLE; principalmente el tema de su presupuesto, el cual está sujeto a las negociaciones que hagan con los poderes locales. Sin embargo, eso es mera suposición, pues hay evidencias que dan cuenta del avance en materia de autonomía e independencia de los OPLE a partir de la reforma de 2014. Uno de los indicadores más importantes es el incremento exponencial en el número de alternancias en los cargos

de elección popular disputados en los estados en los últimos años. Como resultado de los comicios organizados por los OPLE, alrededor del 60 % de las elecciones realizadas desde 2014, ya sean municipales, legislativas o de gubernaturas, han estado marcadas por la alternancia. Por ejemplo, de las elecciones de gubernatura, celebradas entre 2015 y 2022, ha habido 30 alternancias, lo que evidencia que desde los OPLE se ha garantizado la competitividad y que todos los partidos políticos han ganado cargos como nunca. Si bien los resultados son consecuencia de diversos factores, estos números no hubiesen sido posibles si las autoridades locales no fuesen cada vez más autónomas e independientes.

Otra evidencia del avance de la autonomía del árbitro electoral local es que prácticamente la mitad de los OPLE han tenido que acudir a instancias jurisdiccionales para resolver la falta de recursos presupuestales en las elecciones locales. Esta judicializacion de los presupuestos no se había presentado antes de la reforma de 2014. De allí que pueda advertirse que la falta de recursos presupuestales suficientes se relacione con la molestia de gobiernos locales ante las decisiones y actuaciones cada vez más independientes e imparciales de los OPLE.

Asimismo, el modelo actual contempla mecanismos de control institucional para encauzar y contener la acción humana en el ejercicio del poder arbitral electoral local. Y este es otro dato que descalifica el argumento del control gubernamental. Más que apostar a la autocorrección, se apuesta a la vía correctiva institucional; ahí están los casos de Puebla, Chiapas, Colima, Hidalgo, Morelos u otros en los que, derivado de la acreditación de actuaciones irregulares, el propio modelo generó la medicina a través de la facultad de remoción de consejerías que tiene el INE.

2. *Segundo argumento:* "El INE, desde su creación hasta la fecha, ha ido ejerciendo cada vez más su facultad de atracción sobre las funciones de los OPLE, al grado de realizar o verificar prácticamente todas las actividades significativas que corresponden formalmente a dichos órganos, salvo la investigación y sustanciación de quejas; el registro de candidatos, cómputos y declaración de validez"

Aquí se señala que los OPLE hacen muy poco, y que eventualmente un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) podría absorber las funcio-


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

nes del INE y de los OPLE. Sin embargo, existen datos que acreditan que, con las elecciones concurrentes y la implementación de la casilla única, el INE juega un rol de liderazgo en las tareas de capacitación y organización electoral, pero que se complementa con las responsabilidades que cada OPLE tiene encomendadas desde la Constitución. Es falso que ambas instituciones hagan lo mismo y que pueda incluso hablarse de una duplicidad de funciones. Los OPLE, en coordinación con el INE, han rendido buenas cuentas a la sociedad, pues el profesionalismo y transparencia con el que se han organizado las elecciones ha contribuido a la generación de confianza en los resultados, y, por ende, de paz y estabilidad social en los estados y municipios. Bajo este modelo se han organizado 57 elecciones para gubernaturas (55 ordinarias y 2 extraordinarias), 153 para la renovación de los ayuntamientos de las entidades y 99 para elegir las diputaciones de los congresos locales. En esas elecciones, los OPLE han hecho posible la elección democrática y legítima de 55,336 cargos que han estado en contienda en los últimos 8 años: 55 gubernaturas, 3296 diputaciones, 5932 presidencias municipales, 5562 sindicaturas y 40,491 regidurías. Lo anterior sin contar otro tipo de cargos locales de ciertas entidades, como las presidencias de comunidad o las concejalías. Ahora bien, con base en datos objetivos, es conveniente revisar la viabilidad de que el INEC asuma totalmente las siguientes actividades que actualmente realizan los OPLE en los 2471 municipios, 646 distritos y 32 estados que conforman la República mexicana.

*Registro de candidaturas*. Desde 2015, en las elecciones locales organizadas por los 32 OPLE de la República, se han registrado cerca de 700,000 candidaturas para ocupar cargos de gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos; en el pasado proceso electoral coincidente 2020-2021, a más de 257,000 candidaturas. Este trabajo conlleva la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas; el registro de coaliciones y de candidaturas comunes de partidos políticos; la observancia del principio de paridad en la integración de las candidaturas; el cumplimiento de la cuota de juventudes, de cuotas a favor de la representación indígena, de la diversidad sexual, entre otras condiciones necesarias para integrar los registros. En este contexto, ¿podría el INEC, con la estructura del INE actual, acreditar oportunamente las cerca de 260,000 candidaturas registradas por los OPLE en el proceso concurrente de 2021?

*Actividades de conteo, sellado y agrupamiento de boletas*. De 2015 a 2022 los OPLE han impreso 676,451,998 piezas de documentación electoral, entre

boletas, actas y cuadernillos electorales. Solo en las elecciones concurrentes de 2021, los 32 OPLE realizaron la tarea de contar, sellar y enfajillar más de 210,617,601 boletas electorales cuyo manejo conlleva la vigilancia de su diseño e impresión, el seguimiento y resguardo de su traslado en primera instancia a la entidad, y posteriormente a las bodegas distritales y municipales locales para su resguardo. Bajo este esquema, volvemos a la misma pregunta, ¿podría el INEC, con la estructura actual del INE, realizar el conteo, sellado y agrupamiento de más de 210 millones y medio de boletas electorales que se utilizan en 32 estados para elegir cargos locales? Esto, sin considerar que esta cifra aumentará en 2024, debido al incremento de la ciudadanía en la lista nominal.

*Seguimiento a la jornada electoral*. En el proceso electoral de 2021 se instalaron 2,225 órganos colegiados (entre consejos municipales y distritales), en los que hubo 13,696 personas designadas como consejeras y consejeros electorales que se encargaron de vigilar la legalidad de las elecciones locales. Asimismo, en el proceso electoral concurrente 2020-2021, los OPLE reclutaron, capacitaron y coordinaron el trabajo de más de 41,000 capacitadores y asistentes electorales locales (CAEL) y Supervisores Electorales Locales (SEL), en 15 entidades que celebraron elecciones locales. En este punto, es preciso señalar que los procesos electorales no solo contienen aspectos técnicos, también implican la toma de decisiones en los órganos colegiados, lo que es fundamental en situaciones urgentes que exijan su intervención. De acuerdo con lo señalado, ¿podría el INEC realizar el acompañamiento, vigilancia y monitoreo oportuno de las jornadas electorales locales con su estructura material, humana y financiera actual? Bajo la actual conformación del INE, ¿tendría la capacidad el INEC de tomar decisiones que den respuesta inmediata a las necesidades que van surgiendo en la jornada electoral de los comicios locales (estatales y municipales)?

*Mecanismos oportunos de recolección de paquetes electorales*. Bajo el modelo actual, en elecciones concurrentes se llevan a cabo dos operativos de recolección de paquetes una vez que el electorado ha emitido su sufragio la noche de la jornada electoral, uno para las elecciones federales y otro para las elecciones locales. Para las modalidades de los mecanismos de recolección, hay que tomar en cuenta el listado de casillas que se atenderán, el número de paquetes electorales que se recolectarán, las rutas de recolección y traslado, el personal que se requerirá, así como los medios de transporte y de comunicación a utilizar. Tomando como referencia el proceso


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

electoral 2021, en donde se instalaron más de 162,000 casillas en el país, y suponiendo que el INEC tuviera la facultad de recolectar ya no solo los paquetes federales, sino también los locales, ¿aseguraría el INEC, con la actual estructura humana y financiera del INE, la entrega eficiente y segura de los paquetes electorales en las sedes respectivas dentro de los plazos establecidos en la norma?

*Resguardo de paquetes y materiales electorales*. Lo primordial para el resguardo es contar con instalaciones y equipamiento adecuado. ¿Podría el INEC, con la estructura material vigente del INE, garantizar la seguridad de toda la documentación electoral generada en elecciones concurrentes con las locales? La respuesta de nueva cuenta es negativa. Por ejemplo, en el proceso electoral coincidente de 2021 se integraron 272,000 paquetes electorales locales y más de 162,000 federales; y aun cuando por casilla se integrase un solo paquete local, representaría la necesidad del INEC de contratar espacios más grandes que aseguren el almacenamiento y buen manejo de los materiales. Tan solo en las elecciones concurrentes de 2021, los OPLE resguardaron la documentación electoral en 4899 bodegas especialmente dispuestas para ello (que cumplen características de inviolabilidad), en las que también se resguarda la documentación al concluir la elección.

*Oportunidad en la generación de resultados*. Al término de la jornada electoral, la prioridad es el resguardo de los votos y de las actas de los paquetes electorales, por lo que se trasladan a las sedes municipales e inmediatamente se capturan los datos correspondientes en el Programa de Resultados Preliminares (PREP), un sistema oportuno que brinda información preliminar pero fidedigna, para generar certeza y confianza en la ciudadanía. ¿Podría el INEC, con la estructura material, financiera y humana que actualmente tiene el INE, tener la capacidad operativa para dar el seguimiento adecuado antes, durante y después de la jornada electoral, de tal manera que se garantice el traslado oportuno de los paquetes electorales y la captura de actas en el sistema PREP?

*Seguridad e inmediatez de los cómputos*. El miércoles siguiente a la jornada electoral se llevan a cabo las sesiones de cómputos para el cotejo de actas y, en su caso, el recuento de votos para transparentar y validar la elección. Concentrar los cómputos en una sola sede distrital supondría una dificultad tremenda, pues se complicaría el pleno dominio de los procedimientos y actividades que deben desarrollarse. Un modelo de cómputos centralizados retrasaría estas actividades y originaría la necesidad de listas de espera

para celebrar cada cómputo; y más aún en escenarios de recuento de votos. Sin embargo, lo más importante de este punto no es solo la necesidad de que el INEC tenga que aumentar sus recursos materiales, humanos y por lo tanto financieros, para lograr computar los resultados de todas las elecciones. Esto va más allá, porque se comprometería lo más importante de una elección, su validez, debido a que, entre más tardado es un cómputo, más aumenta la presión, la molestia e incertidumbre de la ciudadanía, lo que puede originar contextos de violencia. Por ejemplo, el conflicto que pudiera surgir en el cómputo de un solo municipio podría extenderse a los demás cómputos distritales locales o federales que se celebren en la misma sede, y con ello también incrementaría la posibilidad de que existan nulidades en las elecciones.

*Procedimientos sancionadores*. Los OPLE se encargan de sustanciar (investigar) y —en algunas entidades— resolver las quejas y denuncias que presentan los partidos políticos o la ciudadanía durante los procesos electorales. El mecanismo jurídico para atender estas quejas durante los procesos electorales, y para denunciar la violencia política contra las mujeres en razón de género en cualquier tiempo, es el procedimiento especial sancionador, el cual prevé plazos breves para su resolución, y faculta a los OPLE a emitir medidas cautelares para proteger y evitar la vulneración de derechos durante la contienda. En las elecciones concurrentes de 2021, los OPLE iniciaron y sustanciaron 7977 procedimientos especiales sancionadores e impusieron 1897 medidas cautelares. Los OPLE también investigan y resuelven de manera permanente denuncias sobre posibles infracciones a las normas electorales en procedimientos ordinarios sancionadores. En estos procedimientos, los OPLE también están facultados para emitir medidas cautelares, con el fin de evitar un daño irreparable en el ejercicio de los derechos político-electorales. Para 2021, los OPLE iniciaron y sustanciaron 1419 procedimientos ordinarios sancionadores, y se impusieron 69 medidas cautelares. Con estas cifras, sería imposible pensar que, con la estructura actual del INE, el INEC podría atender los procedimientos sancionadores de todas las entidades federativas.


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

3. *Tercer argumento:* "con la eliminación de los OPLE se dejarían de erogar cuantiosos recursos que actualmente se gastan en las estructuras de los órganos electorales... cada año se gastan más de 13,000 millones de pesos para sostener a los OPLE"

Respecto del argumento del ahorro de 13,000 millones de pesos que representaría la extinción de los OPLE, hay que aclarar que la mitad de esos recursos corresponden al financiamiento público para partidos políticos, por lo que su análisis debe darse en cuerda separada. De la otra mitad, 2500 millones de pesos están relacionados con actividades de procesos electorales locales, y los 4000 millones de pesos restantes a la estructura y al gasto corriente, conceptos que necesariamente tendrían que erogarse ya sea desde los OPLE o desde alguna otra autoridad nacional, como el posible INEC. Es posible abaratar el costo de las elecciones, pero los ajustes deben hacerse a partir de diagnósticos técnicos y objetivos que no arriesguen las tareas sustantivas. La propuesta de un modelo centralista no abarataría, en ningún modo, el costo de las elecciones, pero sí pondría en riesgo la confianza de diversas actividades del proceso electoral, principalmente de las relacionadas con la generación de resultados oportunos y con la seguridad e inmediatez de las sesiones de cómputos electorales municipales y distritales.

## II. El "Plan B" y su impacto al federalismo electoral mexicano

Puesto que la reforma constitucional electoral no contó con los votos suficientes para ser aprobada, inmediatamente se presentó, y se votó, un paquete de reformas a leyes secundarias, principalmente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y a la Ley General de Partidos Políticos. Al ser leyes generales, su observancia es general en el territorio nacional y tienen por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los OPLE. Las leyes generales son aplicables a las elecciones en los ámbitos local y federal respecto de las materias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En el artículo 2o. de la LGIPE se establece que esta ley reglamenta las normas constitucionales relativas a: *c)* Las reglas comunes a los procesos elec-

torales federales y locales y, *d)* La integración de los organismos electorales. Por lo tanto, ¿en qué parte el federalismo electoral mexicano y, en particular los OPLE, pudieran verse impactados por reformas a la LGIPE? Haremos un análisis en tres rubros. Primero, los aspectos de elecciones locales que no pueden reformarse a través de leyes generales por estar contemplados en la CPEUM. Segundo, lo que podía haberse modificado por esa vía, pero no fue contemplado en el "Plan B". Finalmente, los aspectos que sí fueron tocados por la reforma y que impactan negativamente al federalismo electoral mexicano.

## 1. Aspectos de OPLE y elecciones locales que no se podían modificarse vía reforma a leyes secundarias por estar contemplados en la Constitución

Hay que asentar que mediante reformas a leyes secundarias no se puede contrariar lo que se encuentra establecido en la Constitución. Estos son los aspectos que no podían tocarse vía reformas legales, y que, por lo mismo, no fueron contempladas en el plan B.

*El organismo competente para organizar elecciones locales*. Los artículos 41 y el 116 de la CPEUM establecen que el INE y los OPLE tienen atribuiciones y competencias exclusivas en la organización de comicios locales. Los OPLE seguirían subsistiendo porque el fundamento de su existencia es constitucional. Son autoridad local en la materia electoral, en los términos que establece la CPEUM. Esto no puede ser modificado porque se encuentra establecido en la CPEUM.

*La facultad del INE para designar y destituir consejeros o consejeras de los OPLE*. El artículo 41, apartado C, de la CPEUM establece que corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución. Esto no pudiera ser alterado a través de reformas legales.

*La integración de los OPLE*. En el artículo 16, fracción IV, numeral 1, de la CPEUM se determina que los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; cada partido político contará con un repre-


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

sentante en dicho órgano. La integración no puede ser modificada vía legal, porque se encuentra establecida en la CPEUM.

*La duración del cargo de consejero o consejera de OPLE*. En el artículo 116, numeral 3, de la CPEUM se establece que los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. El periodo no puede ser modificado vía reforma legal porque se halla establecido en la CPEUM.

*Requisitos mínimos de elegibilidad para ser consejero o consejera de OPLE*. En el artículo 116, numeral 2, de la CPEUM se establece que los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

*Las atribuciones y competencias mínimas de los OPLE*. Estas figuran en la propia CPEUM. En el apartado B del artículo 41 constitucional se establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales: la capacitación electoral; la geografía electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. En el apartado C se establece que en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y la producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior; organización, desarrollo, computo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

*La fecha de la elección local*. En el artículo 116, IV, constitucional se determina que la jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

*El periodo de restricción para ocupar otro cargo después de ser consejero o consejera de* OPLE. En el numeral 4 del artículo 116 de la CPEUM se determina que los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo. Además, (numeral 4) concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

## 2. Aspectos de OPLE o elecciones locales que sí podían modificarse vía reforma legal, pero que no fueron contemplados en el "Plan B"

*El mecanismo de designación de consejerías de* OPLE. El artículo 41, apartado C, de la CPEUM establece que corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, pero a diferencia del mecanismo de designación de consejeros del INE, que sí está detallado en la CPEUM, el procedimiento de designación de consejeros de OPLE se dejó al desarrollo de la ley. En el artículo 116 de la CPEUM se establece que el consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE, en los términos previstos por la ley. En el artículo 101 de la LGIPE se establece lo relacionado al proceso de elección de los consejeros, el cual sí pudo haber sido modificado en la iniciativa del "plan B", pero no se hizo.

> 1. Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

a) El Consejo General del Instituto emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir;

b) La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tendrá a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación;

c) La inscripción y entrega de documentos para el proceso de designación se hará en cada entidad federativa o ante la Secretaría del Consejo General. Para la difusión del proceso y recepción de documentación de los aspirantes, la Comisión se auxiliará de los órganos desconcentrados del Instituto en las treinta y dos entidades federativas;

d) La Comisión podrá allegarse de información complementaria para el desarrollo del proceso de designación de las propuestas de integración de cada uno de los consejos locales de los Organismos Públicos Locales. En todos los casos, las personas contenidas en las propuestas deberán cumplir con los requisitos que establece la Constitución y esta Ley;

e) La Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa;

f) Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;

g) Las listas que contengan las propuestas deberán ser comunicadas al Consejo General del Instituto con una anticipación no menor a setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda;

h) El Consejo General del Instituto designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, especificando el periodo para el que son designados, y

i) El Consejo General del Instituto deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y el equivalente en la entidad federativa, así como comunicar a las autoridades locales dicha designación.

El procedimiento de remoción de los consejeros o consejeras de los OPLE, el cual se encuentra establecido en los artículos 102 y 103 de la LGIPE, no en la CPEUM, por lo que pudo haber sido modificado con el "Plan B", pero no se hizo.

2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:

a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;

f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y

g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

Artículo 103.

1. El Secretario Ejecutivo del Instituto, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción y considere que existen elementos de prueba, notificará el consejero local electoral de que se trate.

2. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; los actos u omisiones que se le imputen, las consecuencias posibles y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. La notificación a que se refiere este párrafo se practicará de manera personal. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.

3. Concluida la audiencia, se concederá al Consejero Electoral un plazo de diez días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

4. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, el Secretario Ejecutivo, dentro de los veinte días siguientes someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.

5. La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, el cual deberá notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Mayores requisitos para ser consejero o consejera de OPLE. En el artículo 116, numeral 2, de la CPEUM se establecen requisitos mínimos para ser consejero o consejera de OPLE, pero el resto de los requisitos están en la ley, por lo que sí podían ser modificados. En el artículo 100, numeral 2, de la LGIPE se establece el resto de los requisitos de elegibilidad:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;

c) Tener más de 30 años de edad al día de la designación;

d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;

e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecre-

tario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y

k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

## 3. Aspectos contemplados en el "Plan B" que impactan negativamente en los OPLE y elecciones locales

De entrada, hay que advertir que los OPLE no son instituciones homogéneas, sino que tienen marcadas diferencias que obedecen a las distintas realidades y tradiciones presentes en cada entidad de la República. En consecuencia, el impacto del "plan B" en la estructura y la operatividad de los OPLE es diferente en cada estado, puesto que no hay una estructura modelo, sino que son consecuencia de las características de cada entidad y de las costumbres del poder que prevalecen en cada una de ellas. El "plan B" impacta en el ámbito de la estructura y organización interna de los OPLE de distintas maneras. Pero en general, contempla modificaciones que limitan su integración operativa, al sujetar y restringir órganos de dirección a una composición de una estructura máxima dividida en dos áreas: organización, capacitación electoral y educación cívica, y administración, prerrogativas y asuntos jurídicos. Al respecto, hay OPLE con estructuras muy básicas, que prácticamente no se verían impactados por esta disposición. Por el contrario, también hay OPLE que, en función de las necesidades estatales, cuentan con una diversidad más amplia de direcciones ejecutivas y que, por lo tanto, resentirían enormemente el impacto de la reforma en su estructura.

La mayoría de los OPLE no cuentan con órganos desconcentrados permanentes, y la prohibición de contar con estructura municipal o distrital permanente no les impactará. Sin embargo, sí hay OPLE que desde hace tiempo cuentan con dicha estructura en función de sus necesidades operativas y que, sin lugar a duda, se verán afectados. Otra cuestión es que gran parte de los OPLE no tienen facultades para sancionar los procedimientos administrativos iniciados por violaciones a las reglas electorales; sin embargo, hay OPLE que mantienen esa función y que se verán mermados por esta reforma que ahora restringe la facultad sancionatoria.


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

El "plan B" también limita la posibilidad de desarrollar urnas electrónicas, pues no se podrán destinar recursos para su diseño, implementación y mantenimiento. Si bien la mayoría de los OPLE no cuentan con estos instrumentos, hay algunos que cuentan con una enorme tradición en el uso y apliación de esta modalidad.

Respecto a las sesiones de cómputos locales, en el "plan B" se pretende que los consejos sesionen a partir de las 18:00 horas del día de la jornada electoral, una vez que se empiezan a recibir los paquetes electorales; esto a diferencia de la LGIPE, que establece que los cómputos deben realizarse el miércoles siguiente al del día de la jornada comicial. Existen OPLE que ya realizan los computos de esa manera —como el de la CDMX—. Sin embargo, la gran mayoría no lo hace así, y por sus características geográficas y operativas hay inquietud respecto a si podrán darse las condiciones para llevarse a cabo el mismo día de las elecciones.

Hay opiniones en el sentido de que el impacto y daño de la reforma es esencialmente contra el INE; pero difiero de esa aseveración. Al respecto, habría que comenzar por decir que, desde la reforma constitucional de 2014, los calendarios electorales se homologaron para ser coincidentes en una misma fecha de jornada electoral federal y local. Desde entonces, desaparecieron las casillas dobles o espejo y se instaló la casilla única; lo que significa que, aún y cuando el mismo día se eligen cargos federales y locales, y que la organización de dichos comicios corresponde a instancias diferentes, ambas elecciones son operadas por la misma casilla. Es el mismo funcionariado que recibe los votos, que los cuenta y que llena las actas de elecciones de cargos federales y locales. Asimismo, ambas elecciones se organizan con base en la misma lista nominal de electores, mientras que las actividades de integración de la casilla y del padrón electoral le competen al INE. Por lo tanto, si se acepta el diagnóstico presentado por el INE, relativo a que el impacto de la reforma electoral afecta su capacidad operativa para integrar casillas y el padrón electoral, se acepta también en automático que la afectación a la viabilidad y confiabilidad de las elecciones no es nada más a los comicios federales, sino también a los locales, que son competencia de los OPLE.

Derivado de lo anterior, en el ámbito de su competencia, los OPLE presentaron medios de impugnación en contra del llamado "plan B". En doce de ellos hubo acuerdo y consenso para presentar controversias constitucionales en contra la Ley General de Comunicación Social, por la invasión

de competencias advertida en el artículo 26, que señala que las entidades federativas deben homologar las disposiciones locales para que el límite del gasto de comunicación social no rebase el 0.1 por ciento del presupuesto de egresos anual que corresponda. En 16 OPLE hubo acuerdo y consenso para presentar juicios electorales en contra del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, de la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. De igual modo, 16 OPLE presentaron controversias constitucionales en contra del segundo bloque de reformas aprobadas en el "plan B".

Una de las razones de los OPLE para promover medios de impugnación en contra de las reformas a la LGIPE es la preocupación de que estas autoridades electorales locales únicamente puedan ejercer las facultades que expresa y literalmente se establezcan en las leyes, y las que el INE les otorgue mediante acuerdos, con lo que se restringe su capacidad de emitir criterios en elecciones locales, relacionados, sobre todo, con garantizar el respeto a los derechos político-electorales de la ciudadanía y la progresividad de los derechos humanos. Lo anterior también impacta en el proceso de postulación de candidaturas, pues la reforma establece que las normas que regulen el proceso de postulación son facultad exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que dicha materia no podrá ser regulada por acuerdos, lineamientos o reglamentos que, por jerarquía normativa, están subordinados a la ley. Con esto, los OPLE se verán impedidos para emitir lineamientos que garanticen la paridad de género y para implementar acciones afirmativas a favor de la representación política de distintos grupos de la población en situación de vulnerabilidad. Esto reduce significativamente su autonomía y la posibilidad de que, como garantes de derechos fundamentales, apliquen el principio de progresividad.

Los congresos de los estados deberán actuar con diligencia para armonizar su legislación secundaria conforme al "plan B". Para tal efecto, tienen hasta 90 días antes del inicio de los procesos electorales locales, fecha que es distinta en cada estado. Lo más oportuno sería esperar a que las instancias jurisdiccionales competentes resuelvan las impugnaciones, para evitar que ocurra la experiencia de Chiapas en 2020, en la que se abrogó el Código de Elecciones y Participación Ciudadana y se creó Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que implicaba la compactación y desaparición de áreas del OPLE chiapaneco. Aunque meses después la Suprema Corte


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

de Justicia de la Nación, como consecuencia de la acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas, invalidó el Decreto por falta de consulta a las comunidades indígenas y afromexicanas, y ordenó la "reviviscencia" del código electoral anterior, con la consecuencia de un desbarajuste propiciado por la organización interna de la institución. La experiencia aconseja esperar a los congresos locales. Y de llegar a presentarse la fase de adecuaciones normativas locales, hacemos votos para que en esta fase prevalezca el diálogo entre las y los legisladores locales y los OPLE, con la finalidad de que se tomen decisiones informadas, que beneficien el fortalecimiento de la democracia en los estados, y que estén basadas en los datos técnicos y objetivos.

## III. Reflexión final

Tras este análisis concluimos que mucho de lo contemplado en el "plan B" de la reforma electoral impactaba negativamente al federalismo electoral mexicano. También, buena parte de la reforma era innecesaria, porque no generaba los ahorros prometidos, y porque los retos de nuestra democracia electoral no están en su modelo organizativo. Este aspecto no debería ser la principal preocupación de la agenda legislativa electoral, pues mejorar la calidad de las elecciones implica atajar las principales amenazas a la integridad del sistema, relacionadas con el fenómeno del dinero ilícito y del clientelismo. Más allá de dilemas en torno al federalismo y al populismo —en mi opinión—, ahora mismo el dilema real de este país no es el que obliga a elegir entre centralismo y federalismo, sino el que obliga a elegir entre mejor o peor democracia. O, dicho de otra manera: pudiéramos contar con un modelo centralista a la brasileña, y con un modelo federalista como el norteamericano, pero no veo qué parte del problema del clientelismo electoral, el financiamiento ilegal, la cooptación de ciudadanos electorales e, incluso, el coste del modelo se resuelva sustituyendo un modelo federalista por un centralista. El "plan B" careció de este norte. Además, obvió la trascendencia de que en una reforma electoral se maximicen los espacios de diálogo, para escuchar al mayor número de actores y actoras posibles, llegar al debate legislativo con diagnósticos más certeros, y no tomar decisiones con base en falsos supuestos. Y principalmente, escuchar no solo a políticos, a las burocracias electorales y a los académicos, sino a la ciudadanía, que es en quien

descansa finalmente la operatividad de una elección, y a quienes siempre se deja al margen del análisis y la discusión. Cualquier propuesta que se ponga sobre la mesa debería considerar, en primer lugar, si facilita las tareas de la ciudadanía, al participar como integrantes de los consejos municipales y distritales, como asistentes y capacitadores electorales, como funcionarios de casilla responsables de contar, sumar votos y trasladar actas y paquetes. Por supuesto que ello implicaría acercar las mesas de análisis a la ciudadanía, lo cual podría lograrse con foros regionales, locales o distritales en la discusión de futuras reformas. Como dice el clásico refrán, "*no por mucho madrugar amanece más temprano*". Y la historia nos dice que en asuntos públicos relevantes, como son las reglas de acceso al poder político, la prisa nunca ha sido una buena consejera. Esto último, me parece, ha sido la gran lección tras la experiencia efímera del "plan B".


e-ISSN: 2448-7910 | DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2024.21.19433
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional