

LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

Carlos F. QUINTANA ROLDÁN

Dentro de este coloquio, relativo a la Reforma Municipal Mexicana, resultante de la modificación del artículo 115 constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, es altamente importante destacar algunos de sus aspectos políticos fundamentales.

Los tratadistas y la doctrina municipal afirman que la autonomía de esta institución básica de convivencia social se manifiesta en tres grandes renglones, que son: a) autonomía política, b) autonomía financiera, y c) autonomía administrativa.

Estimo que además de los anteriores planteamientos, la autonomía municipal tiene que estar contenida en el ordenamiento supremo de un país, con el fin de que esté debidamente garantizada y respaldada con la fuerza soberana que la Constitución general le otorgue.

Las reformas al artículo 115 constitucional publicadas el 3 de febrero de 1983, indudablemente que tienen el gran mérito de precisar las principales y fundamentales garantías para el municipio, en el orden político, en el orden administrativo y en el orden hacendario y financiero.

Me corresponde abordar, dentro de los aspectos políticos del municipio, el referente a los procesos electorales municipales, que están íntimamente relacionados con las reformas que menciono, porque de éstas se han derivado múltiples adiciones o reformas a los ordenamientos particulares de cada estado de la unión.

En un sistema federal como el nuestro, la reglamentación electoral de los municipios corresponde en forma exclusiva a cada entidad federativa, desde luego respetando las bases generales que como garantías sociales otorga al municipio el artículo 115 del ordenamiento supremo. Por lo mismo, para observar los procesos electorales municipales, deberemos tener en cuenta el contenido político del multireferido artículo 115 de la Constitución, así como lo preceptuado en las constituciones particulares de cada estado, en las leyes electorales de esas entidades y en las leyes orgánicas municipales.

Como puede apreciarse por lo anterior, los procesos electorales municipales son complejos, pues se deben comparar las legislaciones de los 31 estados federados para detectar en qué forma han aplicado los matices políticos derivados de la actual reforma municipal a sus propias entidades.

Ante la dificultad que anotamos, haremos referencia a la legislación de algunos de los estados que resulte más típica o con particularidades más acentuadas, con la intención de lograr una visión que, si bien sea general, no pierda la gran variedad de matices específicos que los estados han introducido en su organización política electoral.

La reforma municipal se afirma actualmente como un proceso permanente, que ha tenido como base revitalizadora el contenido del nuevo artículo 115 de la Constitución.

Tal vez el mérito mayor de estas modificaciones al mencionado artículo de la ley suprema sea haber puesto al municipio en la mesa de debates de disciplinas tan variadas como la sociología, el derecho, la economía, la administración, la ciencia política y otras más.

Dentro de ese contexto, expondremos lo referente a los procesos electorales municipales.

El proceso electoral

El proceso electoral municipal es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos.

Ahora bien, los actos, actividades, tareas y decisiones que se precisan para la elección de ayuntamientos, se dan en diversas etapas que son: a) la primera etapa o de preparación de los comicios, que conlleva, a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de votación, documentos varios), la integración de casillas, etcétera; b) la segunda etapa de este proceso se integra con la jornada comicial o sea la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección; c) finalmente, una tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son el conteo o cómputo de los votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría, la calificación de las elecciones.

nes municipales y, finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal.

Desde luego, cabe mencionar que dentro de todas las fases de este proceso pueden presentarse los recursos jurídicos que las propias leyes electorales establezcan y a los cuales me referiré más adelante.

Registro de electores municipales

El registro del electorado municipal se encuentra, en nuestro país, coordinado con la propia entidad federativa a la que pertenece el municipio y con la Federación, toda vez que tenemos un sistema de credencial única de elector, resultante de la coordinación que a la fecha tienen los 31 estados y el Distrito Federal con la Federación en esta materia, según se prevé en el artículo 121 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Integración de organismos político-electorales

Dentro de la fase previa a la jornada comicial se integran los organismos electorales, que son cuerpos colegiados, de carácter permanente, encargados de la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivas competencias.

Los organismos político-electorales que tienen que ver en los procesos comiciales municipales son: a) la comisión estatal electoral; b) las comisiones municipales electorales, y c) las mesas directivas de casillas.

Por cuanto hace a la comisión estatal electoral, organismo éste que tiene atribuciones legales sobre la totalidad de los procesos de elecciones de cada entidad federativa, podemos observar una gran similitud en su integración en todos los estados. Generalmente se define como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia (artículos 34 de la Ley Electoral de Morelos; 57 de la Ley Electoral de México y 57 de la Ley Electoral de Quintana Roo). Por lo común este organismo se integra con uno o varios representantes del Ejecutivo del estado, que suelen ser el secretario de Gobernación y/o el director general de Gobernación del estado; con varios representantes del Poder Legislativo del estado, con un representante o delegado del registro nacional de electores, que generalmente cuenta con voz pero no con voto en la comisión; con un representante de cada partido político debidamente registrado, así como un notario público y, en su caso, uno o varios secretarios dentro de la propia comisión.

Por cada representante propietario existe, dentro de la comisión estatal electoral, un representante suplente.

En materia municipal, las comisiones estatales electorales cuentan con facultades diversas, resaltando, por ejemplo, las siguientes: señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la integración de las comisiones electorales municipales; registrar los nombramientos de los comisionados de las propias comisiones municipales electorales; registrar, de manera concurrente con la comisión electoral municipal, la candidatura de los miembros de los ayuntamientos; en muchos estados, calificar las elecciones de los miembros de los ayuntamientos y expedir las constancias correspondientes; resolver, dentro de su competencia, los recursos legales previstos en la Ley Electoral dentro del proceso de elección municipal; desde luego existen muchas otras, pero estimo que las anteriores son las más relevantes en esta materia.

Comisiones municipales electorales

En relación con estas comisiones se observa que son organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios.

Generalmente, estas comisiones o comités se integran por un presidente, un secretario y varios vocales que suelen ser tres y en algunos estados más de ellos. A dicho comité o comisión municipal electoral se integra, también, un representante por cada partido político legalmente acreditado y desde luego los titulares cuentan con un suplente.

Es bastante común que el presidente del comité municipal electoral sea el comisionado que designe la comisión estatal electoral; el secretario suele ser nombrado por los propios miembros de la comisión municipal electoral (artículo 72 de la Ley Electoral de México).

En cuanto a los requisitos legales que se piden a los comisionados, podemos resaltar que, en algunos casos, como en el del estado de Morelos (artículo 55), se requiere ser originario del municipio respectivo o tener un año de residencia mínima antes de la elección en otros, este plazo puede ser menor, como en el Estado de México en que la residencia efectiva debe ser de seis meses. También la generalidad de los estados estipula algunos otros requisitos personales para ser comisionado, como: reconocida probidad, modo honesto de vivir, no desempeñar cargos o empleos públicos en la Federación, en el estado o en el propio municipio y poseer los conocimientos suficientes para desempeñar sus funciones (artículo 75 de la Ley Electoral de México).

Las facultades que se definen para la comisión electoral municipal, como común denominador en las legislaciones de los estados, son: vigilar la observancia de la ley electoral y sus reglamentos dentro del municipio; intervenir conforme a la ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal; registrar en forma concurrente con la comisión estatal electoral las candidaturas de los integrantes de los ayuntamientos; nombrar a los ciudadanos que deben integrar las mesas directivas de casillas dentro del municipio, remitir a los presidentes de las mesas directivas de casillas la documentación relativa a la jornada electoral; hacer los cómputos de los votos emitidos en las elecciones de ayuntamientos; levantar las actas correspondientes; expedir las constancias respectivas a los candidatos de los ayuntamientos que hayan obtenido la mayoría de votos, etcétera (artículos 58 de la Ley Electoral de Morelos y 76 de la Ley Electoral de México).

Particular mención debe hacerse de la legislación vigente en Quintana Roo que suprimió las comisiones electorales municipales como organismo político electoral, ya que su artículo 56 solamente establece con esa calidad a la comisión estatal electoral, a los comités electorales y a las mesas directivas de casillas. Los comités electorales tienen a su cargo tanto las funciones encomendadas en otras legislaciones a los comités electorales distritales y a los comités municipales electorales. En los artículos 67, 68, 69 y siguientes de esa ley, se establece la particular forma de integrarse de estos comités electorales señalando al respecto que dentro de ellos se encontrarán dos representantes del municipio o municipios que integren el distrito.

Los partidos políticos y el municipio

Antes de continuar con la secuencia del proceso municipal electoral es importante hacer la mención del papel que juegan los partidos políticos dentro de este proceso.

En primer término debo mencionar que, con base en el artículo 41 de la Constitución general de la República y 36 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), pueden participar en las elecciones estatales y municipales los partidos políticos nacionales que estén debidamente registrados, con la excepción de aquellos partidos de registro condicionado, los cuales, en los términos del artículo 40 de la LOPPE, solamente pueden participar en procesos electorales federales.

Desde el punto de vista teórico y con base en las constituciones políticas de los estados y en sus respectivas leyes electorales, todos ellos prevén la posibilidad de partidos políticos estatales, siempre y cuando se reúnan los requisitos que en relación con esto establecen sus ordenamientos afines; sin embargo, en la práctica encontramos que no existen tales organizaciones y que el proceso electoral municipal ha quedado supeditado expresamente a la contienda de los partidos políticos nacionales.

Concerniente a esto no debo dejar de mencionar algunos intentos de integrarse como partidos políticos estatales de la COCEI en Oaxaca, del Frente Unificado Cívico Potosino y de algunas otras asociaciones políticas de menor relevancia.

También a este respecto es importante destacar la institución que por algún tiempo estuvo vigente en el estado de Veracruz al establecerse lo que podríamos llamar "partidos políticos municipales", que la Ley Electoral de Veracruz denominaba "agrupaciones de ciudadanos".

Aclaro que actualmente se encuentran derogados los artículos de la Ley Electoral de Veracruz que reglamentaban estas "agrupaciones de ciudadanos"; sin embargo debemos destacarlas como un precedente —que al parecer no funcionó— mediante el cual se otorgó a agrupaciones de ciudadanos personalidad jurídica para contener en elecciones municipales, sin pertenecer a partidos políticos nacionales, o en su caso estatales (artículos 18, 19, 33, 34, 35 y 36 de la Ley Electoral de Veracruz, vigente en 1979).

Los candidatos

Como antes señalamos, las diversas constituciones de los estados, leyes electorales y leyes orgánicas municipales, establecen requisitos para ocupar los cargos de elección popular pertenecientes a los ayuntamientos, que son, en términos generales: presidente, síndico o síndicos y regidores. El artículo 115 de la Constitución general, como muchos otros preceptos de las constituciones particulares de los estados y otras leyes, establece esos requisitos, a saber: edad, idoneidad, residencia, así como algunas otras particularidades, como no pertenecer al estado clerical o no estar desempeñando otros cargos públicos de la Federación del estado o del municipio o si no se dejó dentro de un término que las propias legislaciones establecen; a más, desde luego, del principio de no reelección.

Sería difícil en un trabajo como el presente extenderme sobre estas

cuestiones, pero no quiero dejar de destacar la variedad de reglamentaciones en torno a la edad para ocupar los cargos del ayuntamiento. Sobre este particular, muchos estados han establecido actualmente como edad genérica para ocupar cualquier cargo de elección municipal la edad ciudadana de 18 años, pero muchos otros estados todavía estipulan alguna edad mayor, ya de 21 o de 25 años. Algunos subdividen los cargos del ayuntamiento pidiendo para presidente municipal o síndico 21 años y para regidores 18 años. A mi juicio, será importante que las legislaturas de los estados consideren la posibilidad de que este requisito quede generalizado en la edad ciudadana de 18 años, a fin de que la gran cantidad de jóvenes mexicanos en capacidad política puedan optar por la ocupación de esos cargos públicos municipales, estimando que es obsoleto en nuestra época condicionar a esta célula básica, que es el municipio, para que sea ocupado en su ayuntamiento por ciudadanos que tengan una edad mayor a la requerida para el derecho de votación, que es 18 años.

La jornada comicial

Integradas las mesas directivas de las casillas, contando éstas con la documentación correspondiente, y una vez llegado el día de las elecciones, se abren las casillas a la hora que la propia ley señale para iniciar la jornada comicial en la que se recibirán las votaciones de la ciudadanía municipal.

De esta jornada podemos decir que la actividad de los organismos político electorales se concentra en dos fases, que son: a) la apertura y recepción de la votación, y b) la conclusión, cierre de la votación y levantamiento de las actas correspondientes.

Para no extenderme, sólo señalaré que concluida la hora que la ley señala para recibir la votación, los funcionarios de las casillas proceden al escrutinio o cómputo de los votos y levantan la correspondiente acta final que harán llegar inmediatamente a la comisión municipal electoral.

De los resultados electorales y la calificación de elecciones municipales

Nuestro país, en todos sus procesos electorales, bien sean federales estatales o municipales, sigue el sistema denominado de calificación política, en contraposición del sistema de calificación jurisdiccional que es a base de tribunales electorales. Por ello, se atribuyen esas facu-

tades de calificación a organismos político-electorales o a cuerpos colegiados de carácter legislativo.

Así, concentrada la votación en la comisión municipal electoral, a ésta corresponde hacer el concentrado de los resultados de las casillas, al igual que integrar los paquetes electorales que deben ser remitidos a la comisión estatal electoral cuando a aquélla corresponda la calificación de las elecciones, además de otras actividades relativas a sus funciones.

La calificación de las elecciones municipales tal vez sea el punto más interesante dentro del proceso municipal electoral, por la variedad que el derecho comparado interno nos presenta; a este respecto a los 31 estados podemos integrarlos dentro de alguno de los siguientes apartados:

a) Que la calificación de la elección de ayuntamientos se haga por la comisión estatal electoral; como, por ejemplo, en el Estado de México y Morelos.

b) Que la calificación de la elección de ayuntamientos sea por la legislatura del estado; como, por ejemplo, en Veracruz.

c) Que la calificación de la elección sea por el propio ayuntamiento electo; como, por ejemplo, en Quintana Roo, Querétaro y Michoacán.

En el primer sistema de calificación de elecciones municipales, corresponde a la comisión estatal electoral desahogar ésta y expedir las consiguientes constancias de haber obtenido la mayoría de votos, así como declarar que la elección no estuvo viciada y que no existen causas de nulidad del proceso comicial municipal. En este sentido hemos citado el ejemplo del Estado de México en sus artículos 136 de la Constitución Política, así como 189 y siguientes de la Ley Electoral.

En algunos otros estados, como Morelos, corresponde la calificación de la elección al comité estatal electoral, pero en el caso de que se interpongan recursos en que se argumenten causas de nulidad deberá resolver el colegio electoral del congreso del estado, o en su caso, el propio congreso en los términos del artículo 159 de su Ley Electoral.

En resumen, podemos señalar que cuando corresponde a la comisión estatal electoral calificar las elecciones de los ayuntamientos, en algunos casos ese organismo político electoral cuenta con facultades plenas para calificar y resolver sobre vicios y nulidades y otras veces sólo cuenta con facultades de calificación pero no para declarar nulas las elecciones, cosa que corresponde al congreso del estado.

En la segunda variable de calificación de elecciones, esta facultad,

así como la de declarar nulas las elecciones, está en manos de la legislatura del estado, teniendo como ejemplo al de Veracruz.

Tal vez la forma más novedosa de calificar elecciones de los ayuntamientos resulte la autocalificación por el propio ayuntamiento electo, como lo prevén Quintana Roo, en el artículo 35 de su Ley Orgánica Municipal así como los artículos 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, y 118 de la Constitución del Estado de Michoacán.

Transcribo el contenido del mencionado artículo 35 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por ser de interés.

Los miembros de la planilla que hubiere obtenido mayoría de votos en las elecciones, a la cual le haya sido entregada su credencial por el organismo electoral correspondiente, se reunirán en el recinto oficial del municipio a las 17 horas del último domingo de marzo, con el objeto de celebrar junta previa para la calificación de la elección.

En dicha junta, de entre sus miembros se designará una comisión integrada por tres presuntos munícipes quienes estudiarán la documentación electoral para la elaboración del dictamen respectivo, mismo que someterán a consideración de los miembros integrantes de la Planilla en la junta a la que deberán convocar para la calificación de la elección, en la que se resolverán las dudas que se presenten y harán la declaratoria correspondiente.

Ahora bien, en Quintana Roo se prevé que interpuesto recurso en que se hagan valer causas de nulidad en contra de la resolución de esta "junta previa", sólo corresponderá a la legislatura del estado la declaración de nulidad de las elecciones; en términos similares aparece la legislación de Michoacán.

En forma notablemente distinta, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, textualmente señala que: "Los ayuntamientos resolverán sobre la legalidad de la elección de sus miembros, *sin ulterior recurso.*"

Como puede apreciarse, es sumamente variable el sistema de calificación de elecciones municipales. Estimo que con la experiencia de los estados que han ido incluyendo en sus legislaciones la autocalificación de elección de ayuntamientos y desde luego con una mejor regulación técnica de este proceso de autocalificación, éste deberá ser el sistema que prevalezca como innegable respaldo a la autonomía municipal.

Elección de delegados, agentes o comisarios

Algunas entidades federativas han extendido el proceso electoral también para la designación de autoridades auxiliares de los ayuntamientos, como serían los llamados delegados, agentes o comisarios municipales. Así, tenemos, por ejemplo, que la legislación de Baja California Sur y de Veracruz prevén este proceso electoral.

Sobre este particular creo que deberá tenerse especial cuidado de abrir a votación popular directa la designación de los auxiliares a que me refiero, pues podrá resultar de ello una atomización o fraccionamiento extremo de procesos electorales, con la consiguiente lucha de partidos que interfiera constantemente con la buena marcha de la administración municipal.

El contencioso electoral municipal

En forma muy breve señalaremos que los recursos que se establecen en las diversas legislaciones de los estados son muy similares, que siguen también, casi todos ellos, las mismas figuras jurídicas que se preceptúan en la LOPPE, como son: a) la inconformidad, en contra de actos del Registro Nacional de Electores; b) la revocación, generalmente en contra de acuerdos de las comisiones estatales y comisiones municipales; c) la protesta, en contra de actos de los directivos de las casillas electorales; d) la queja, en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo final y en contra de las constancias de mayoría expedidas por alguno de los organismos electorales, y e) algunos estados prevén el recurso de revisión, por no tramitarse a tiempo alguno de los otros recursos.

Conclusión

Los procesos electorales municipales, como hemos observado son muy variables y diversos en las legislaturas de los estados. Estos procesos deberán ser revisados a fondo con el fin de respaldar la autonomía del municipio y la elección libre y directa de las autoridades municipales. Dichos procesos deben ser ágiles, seguros y bien reglamentados, ya que de lo contrario la decisión política contenida en el artículo 115 de la Constitución, de otorgar plena autonomía política y vida institucional al municipio, se verá impedida de brillar en la vida democrática de nuestros 2377 municipios.