

Comentario jurídico. Texto introductorio a los temas que se refieren a la política electoral

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Andrés L. Valencia Benavides*

Este ensayo tiene el propósito de exponer el sentido y alcance de las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990. Así, la explicación que sigue se refiere estrictamente a las estipulaciones contenidas en el párrafo cuarto del artículo 5º constitucional; la fracción III del 35; la fracción I del 36; los párrafos séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo y duodécimo del 41; el artículo 54; el artículo 60; el artículo 73, fracción VI, base 3a. (concretamente los párrafos tercero a undécimo), y al artículo decimoctavo transitorio del texto de nuestra Constitución.

Sin embargo, para una mejor comprensión de las reformas de que se trata, resulta inevitable referirse a otras disposiciones constitucionales, en particular, aquellas que tienen que ver con la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como con las facultades de este último órgano. Por consiguiente, el tema, en términos generales, no es otro que el proceso denominado, desde 1977, la "Reforma Política".

Quizá valdría la pena comenzar por señalar que las normas político-electorales son, en definitiva, expresión jurídica de la cultura política de un pueblo y punto de equilibrio en la pugna, entre las fuerzas sociales organizadas, por el ejercicio del poder. En ellas se reflejan la historia y las aspiraciones de cada sociedad y los cambios de todo género, que, en un momento dado, transforman el perfil y la dinámica de sus procesos políticos.

* Licenciado en derecho por la UNAM. Ha sido embajador y representante alterno de México ante la OEA. Actualmente desempeña el cargo de Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Es autor de diversos ensayos sobre Derecho en revistas especializadas.

En México, el sistema político que surgió de la Revolución, una vez erradicada la amenaza de la asonada militar, se caracterizó, desde el final de la década de los veintes, por la hegemonía de un partido político que, por muchos años, fue prácticamente partido único, y a la vez, por un peculiar equilibrio de poderes que privilegiaba el papel del Presidente de la República, no tanto en razón de sus atribuciones legales, sino en virtud de sus funciones efectivas como “jefe nato” del partido en el poder. Las luchas políticas se desplazaban, entonces, del espacio propiamente electoral al interior del partido mayoritario.

Tal sistema hizo posible la estabilidad del país y, con ella, el avance de la democracia en su concepción más amplia, esto es, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, según la definición que contiene el artículo 3º constitucional. Empero, a lo largo de casi medio siglo, la sociedad mexicana cambió profundamente. El proceso de urbanización, aunado al desarrollo de la industria y del sector moderno de la economía, diversificó los intereses y los puntos de vista. Por eso, la organización y los procedimientos políticos de México se transformaron también. Se trataba, en última instancia, de evitar una creciente separación entre la práctica social y el sistema político, y de asegurar su eficacia como instrumento de composición de las diferencias entre los distintos grupos de la población.

El pluralismo político era, en suma, correlato necesario de una mayor pluralidad social. Recoger normativamente esa nueva realidad, para encauzarla y alentar su desarrollo, fue el propósito fundamental de las reformas constitucionales que publicó el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 y que fueron reglamentadas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), publicada el 30 de diciembre de dicho año.

Las reformas constitucionales de 1977 tenían que ver, en esencia, con la “constitucionalización” de los partidos, la integración de la Cámara de Diputados y la Calificación de las elecciones de los miembros de este cuerpo legislativo. El objetivo inmediato era el de propiciar un sistema competitivo de partidos.

Para ello, las nuevas disposiciones promovieron su participación en las elecciones federales, estatales y municipales, y facilitaron el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados. Por esa vía, el Ejecutivo Federal, autor de la iniciativa de reformas, procuraba otorgar un significado palpable a la estipulación consagrada en el párrafo primero del artículo 41 de nuestra Constitución: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores”.

Con respecto a la llamada “constitucionalización” de los partidos habría que anotar, en primer término, que hasta 1963 nuestra Ley Suprema no contenía mención alguna de los partidos políticos y que, desde esa fecha y hasta 1977, sólo se refería a ellos con relación a los denominados “diputados de partido” (figura a la que nos referiremos más adelante). Pero la Constitución no incluía norma alguna en lo que hace a la naturaleza, las funciones y los derechos de estas agrupaciones políticas, cuestiones todas ellas, que se regulaban al nivel de la legislación ordinaria electoral.

Las reformas que comentamos en cambio, introdujeron, en el artículo 41 constitucional, las disposiciones que ahora aparecen en los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del texto vigente. Así, se define a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Se señala igualmente que los partidos intervendrán en el proceso electoral y tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezcan las disposiciones reglamentarias de la Constitución. En todo caso, en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales contarán, “en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la elección del sufragio popular” y “tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

En relación con la integración de la Cámara de Diputados, en 1977 se estableció un sistema mixto, con dominante mayoritario, que incluía el principio de la representación proporcional. De ese modo, según el artículo 52 constitucional, la Cámara de Diputados se integraría “por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados. . . electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Sobre este punto es necesario formular varias aclaraciones. El artículo 52 de nuestra Constitución establecía originalmente que se elegiría un diputado “por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio.” De acuerdo con la misma disposición, si la población de un estado o territorio fuese menor, se elegiría, pese a ello, un diputado en esa circunscripción territorial.

Conforme fue creciendo la población del país, se fue modificando, asimismo, el texto del artículo 52. De esta manera, la disposición en vigor con anterioridad a la reforma de 1977, en vez de 60 mil habitantes, hablaba de 250 mil y de un mínimo de dos diputados por Estado (ya para entonces los antiguos territorios habían adquirido tal naturaleza). En todo caso, para que un partido político minoritario pudiera incurrir a la integración de la Cámara de Diputados se requería que, al menos uno de sus candidatos obtuviera mayoría en alguno de los distritos uninominales en los que se dividía, para los efectos de las elecciones federales, el territorio nacional. Conforme a dicho sistema, los representantes de la oposición ingresaron a la Cámara hasta 1946, y en las siguientes seis legislaturas, apenas fueron admitidos, en total, 32 diputados de oposición.

Ante esta situación, para propiciar la participación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, en 1963 se estableció, por reforma constitucional, la figura de los “diputados de partido”. Concretamente la fracción I, del artículo 54, previó el derecho de todo partido político nacional que obtuviera el 2.5 por ciento de la votación total en el país a que se acreditara, de sus candidatos, a 5 diputados, y a uno

más, hasta 20 como máximo (incluyendo en este número sus diputaciones de mayoría), por cada medio por ciento más de los votos emitidos. Este derecho sólo se restringía para los partidos políticos que lograran la mayoría en 20 o más distritos electorales. En la práctica, por tanto, excluía únicamente al partido mayoritario.

Pese a que en 1973 se volvió a modificar la fracción I del artículo 54 constitucional, a fin de reducir el requisito de votación total en el país del 2.5 al 1.5 por ciento, y de que se incrementó de 20 a 25 el número máximo de diputaciones de partido (incluyendo, nuevamente, los electos por mayoría), en las 5 legislaturas siguientes los partidos minoritarios acreditaron a 179 diputados de partido y a 9 de mayoría, de un total de 1 103 integrantes de ese cuerpo legislativo. Más aún, si se toma en cuenta que antes de la introducción de la figura de los "diputados de partido", los partidos minoritarios habían logrado, en 6 legislaturas, 32 diputaciones de mayoría y que ese número se redujo en las 5 legislaturas posteriores a 9, las reformas de 63 y 73 parecían tener efectos contraproducentes, en lo que hace al objetivo que, en definitiva, se buscaba: el fortalecimiento de los partidos políticos minoritarios y, por ende, del sistema de partidos.

En ese sentido, las reformas de 1977 significaron, sin duda, un adelanto decisivo, toda vez que reservaban, a través de la representación proporcional, el 25 por ciento de las diputaciones existentes a los partidos minoritarios (puesto que no tenía derecho a participar en el reparto de curules, conforme a ese principio, el partido que hubiera obtenido 60 o más constancias de mayoría). Dicho porcentaje se podía incrementar, si los partidos minoritarios lograban diputados de mayoría, con una sola y sabia limitación: en el caso de que los partidos minoritarios, en conjunto, obtuvieran 90 o más constancias de mayoría, en lugar de elegirse 100 diputados, según el principio de la representación proporcional, se designarían únicamente a 50, con el fin de evitar que el partido que en efecto había obtenido el triunfo en la mayoría de los distritos uninominales se viera en minoría en la Cámara de Diputados, situación que distorsionaría la voluntad popular y haría ingobernable a ese cuerpo legislativo.

Finalmente, respecto de la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, el artículo 60 constitucional, hasta

1977, se limitaba a la previsión del sistema de la “autocalificación”. Específicamente el artículo de que se trata establecía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas, de manera definitiva e inatacable.

Las reformas, por su parte, estipularon que la Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un colegio electoral integrado por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados de representación proporcional. Además, se creó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. De ese modo, si la Suprema Corte consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de la Cámara para que ésta emitiera una nueva resolución, que tendría igualmente el carácter de definitiva e inatacable.

Aunque con algunas modificaciones (en realidad, de poca monta), las reformas de 1977 estuvieron vigentes hasta 1986. El 12 de diciembre de ese año entró en vigor un paquete de reformas que implicaba algunos cambios sustanciales a las disposiciones constitucionales en materia político-electoral. Los nuevos preceptos tenían que ver, fundamentalmente, con el número y el sistema de reparto de diputaciones, según el principio de representación proporcional; la integración de los Colegios Electorales de las Cámaras, la introducción, en la Ley Suprema de normas relativas a las funciones de preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (y a los órganos que las tienen a su cargo); la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y la renovación, por mitad, cada tres años, de la Cámara de Senadores. Además, el 30 de julio de 1987 entró en vigor la reforma constitucional, por la cual se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con respecto al primero de los temas mencionados, las reformas de 1986 dispusieron, en el artículo 52 de nuestra Constitución, la elección de 200 diputados, según el principio de representación proporcional (en vez de 100, como se había previsto en 1977). Se procuró, también, que la participación de los partidos en la Cámara de Diputados correspondiera de modo más fiel a la votación que efectivamente hubieran obtenido en

las elecciones correspondientes. Así, las fracciones II, III y IV, del artículo 54 establecían el derecho del partido político que hubiera obtenido el 51 por ciento o más de la votación nacional efectiva a participar en la distribución de diputados electos, según el principio de la representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios reprodujera en el total de la Cámara el mismo porcentaje que el de su votación nacional. Ello, siempre y cuando el número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje menor del mencionado total, en comparación con el porcentaje de votos.

Las mismas disposiciones reservaban al menos el 30 por ciento de las diputaciones existentes a los partidos minoritarios, puesto que se estipulaba que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, aun cuando hubiera obtenido un porcentaje de votos superior. Por último, para garantizar la "governabilidad de la Cámara", (esto es, la capacidad del cuerpo legislativo de adoptar resoluciones por la sola voluntad de todos los diputados del partido mayoritario, salvo aquellas que requieren legalmente de una mayoría calificada) se estipulaba que si ningún partido obtenía el 51 por ciento de la votación efectiva y tampoco alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta lograr la mayoría absoluta de la Cámara.

Por lo que hace a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se dispuso, en el artículo 60, que formarían parte del mismo todos los presuntos diputados, tanto los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como los designados por el principio de representación proporcional. Se trataba de esta forma de un Colegio Electoral integrado por 500 miembros.

En ese artículo se estableció igualmente que correspondía "al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales", y que la ley reglamentaria correspondiente determinaría los órganos que tendrían a su cargo esas funciones, así como "la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos". La propia legislación electoral habría de prever los medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos de los organismos electorales.

En este punto, a pesar de que nuestro tema se refiere exclusivamente a las reformas constitucionales en materia político-electoral, es indispensable referirnos a algunas de las disposiciones reglamentarias de las reformas de 1986 a nuestra Ley Suprema, sobre todo para comprender cabalmente los debates que llevaron a las modificaciones de 1990 a nuestra Constitución. Hay que hacer mención, concretamente de la cuestión relativa a los organismos electorales.

La ley reglamentaria de las reformas de 1986 recibió el nombre de Código Federal Electoral y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987. Dicha ley en su artículo 162 contemplaba la existencia de los siguientes organismos electorales:

- I. La Comisión Federal Electoral;
- II. Las comisiones locales electorales;
- III. Los comités distritales electorales, y
- IV. Las mesas directivas de casilla.

De ellos, el más importante era indudablemente la Comisión Federal Electoral, organismo autónomo, según la definición del artículo 164 del Código Federal Electoral, “de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral”.

La Comisión en los términos del artículo 165 del Código se integraba por el Secretario de Gobernación, quien fungiría como Presidente, un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y por comisionados de los partidos políticos nacionales con registro. Estos últimos eran designados por cada partido político nacional en la proporción de uno por cada 3 por ciento de la votación nacional que hubieran alcanzado en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa, con la salvedad de que ningún partido tendría derecho a acreditar más de 16 comisionados. Esta

limitación no impedía, sin embargo, que el partido mayoritario contara, en la práctica con la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, si, a sus 16 comisionados, se sumaba el voto del representante del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) y de los representantes del Poder Legislativo (el diputado y el senador designados por las Cámaras).

Además, las reformas constitucionales de 1986 suprimieron el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia. A cambio, preveían la instauración, por la ley reglamentaria y con la competencia que en la misma se estableciera, de un tribunal cuyas resoluciones serían obligatorias y que sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara. Éstos conservaban el carácter de instancias últimas en la calificación de las elecciones y sus resoluciones eran definitivas e inatacables.

De acuerdo con el Código Federal Electoral, dicho tribunal se denominó "Tribunal de lo Contencioso Electoral", y resultó integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. De conformidad con la misma ley, tenía competencia para resolver los recursos de apelación y queja, el primero de los cuales procedía, durante la etapa preparatoria de la elección, en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral sobre los recursos de revocación que le hubieren sido interpuestos para impugnar sus propios actos; el segundo, por su parte, tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas, y era procedente contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital.

Con relación a la renovación de la Cámara de Senadores el artículo 56 constitucional dispuso, desde 1933, que dicha Cámara se compondría "de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años". La reforma de 1986 estableció que la Cámara se renovarían por mitad, cada tres años. Por eso fue necesario prever, en el artículo decimoctavo transitorio, que los senadores que se eligieran para la LIV Legislatura, en segundo lugar, durarían en funciones únicamente tres años, del primero de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991. Por la misma razón se requirió de una modificación,

en el artículo 60, en lo que se refería a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores. Dicho artículo estipulaba que el colegio se integraría con los presuntos senadores que obtuvieran “declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal”. A partir de 1986, como reza el párrafo tercero del artículo 60 del texto vigente de la Constitución, se dispuso que el Colegio se compondría, además de esos presuntos senadores, “con los senadores de la anterior Legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo”.

Por último, antes de ocuparnos de las reformas de 1990, es imprescindible mencionar que desde 1987 se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el fin, entre otros propósitos de crear, “como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, . . . una asamblea integrada por 40 representantes electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal”. La Constitución dejó a la legislación reglamentaria la previsión de las normas relativas a la asignación de los representantes electos, según el principio de representación proporcional, aunque dispuso la aplicabilidad de los principios que contenía el artículo 60, en relación con la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones del poder legislativo federal, a las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, así como el establecimiento de un colegio electoral, integrado por todos los presuntos representantes, cuyas resoluciones serían también definitivas e inatacables.

En el marco legal de las reformas constitucionales de 1986 y 1987, y de sus correspondientes disposiciones reglamentarias, el 6 de julio de 1988 tuvieron lugar las elecciones más competitivas (y debatidas) de la historia moderna del país. No resultó extraño, entonces, que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, desde su toma de posesión haya convocado a un “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática” que había de tener, entre otros propósitos, el de explorar, con los partidos políticos nacionales, una nueva reforma electoral.

El proceso que culminó con la aprobación de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, tuvo, como punto de arranque, una amplísima consulta pública, a la que invitaron a la Comisión Federal Electoral y a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Cabe señalar, igualmente, que el periodo de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, celebrado a partir del 28 de agosto de 1989, que aprobó las reformas constitucionales, en materia electoral, de que nos ocuparemos a continuación, fue convocado por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, el texto aprobado surgió de la propia discusión de los partidos representados en la Cámara de Diputados y no, como era tradicional, de una propuesta concreta del Presidente de la República. Finalmente, es imprescindible destacar que el partido mayoritario no disponía en la Cámara de Diputados del número de diputados necesario para aprobar reformas constitucionales, sin la concurrencia de diputados de partidos de oposición. De ese modo, las reformas, en un hecho sin precedente, fueron resultado de una intensa negociación entre varios partidos políticos, entre ellos, de aquel que seguía, en número de diputados, al partido antes hegemónico y ahora solamente mayoritario.

Las reformas de 1990 se refieren, en primer término, al organismo responsable de la preparación y la ejecución de la jornada electoral. Sobre este punto, en el debate previo hubo inclusive quienes pretendieron responsabilizar exclusivamente a los partidos políticos de tales funciones. Empero, la lógica de la reforma aprobada fue, en definitiva, otra. En ella se reafirma el principio de que la organización de las elecciones federales es una función estatal, una función pública que como tal, el Estado, no necesariamente el Gobierno, ha de cumplir de modo indeclinable. Por ello, en el párrafo séptimo del artículo 41 constitucional se dispone que la función estatal de organizar las elecciones federales “se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.

Dicha función, de acuerdo con lo que se establece en el párrafo antes mencionado, y en el que le sigue, “se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, “que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus

decisiones”. Se insiste, de manera reiterada en los principios rectores del ejercicio de esa función estatal: “certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo”. Así, frente a las voces que reclamaban una mayor participación de los partidos políticos en los órganos electorales, se hizo notar que esta composición plural, en sí misma, no era sino un medio para garantizar la indispensable confiabilidad de los procesos electorales y que esa mayor participación, en los momentos en que se exacerban las pasiones partidarias, en vez de contribuir a tal confiabilidad puede convertir a los órganos electorales en foros de estéril polémica y, paradójicamente, ser motivo de mayor desconfianza e incredulidad.

De ahí que la solución que en último término se aceptó haya sido la de una organización electoral profesional que, en función de su profesionalidad, asegura la objetividad de las decisiones relativas a la preparación y el desarrollo de la jornada electoral. Sus funcionarios, que en última instancia integran un servicio electoral profesional, tienen competencias claramente establecidas y han de obedecer sólo a los deberes objetivos de su cargo, garantizando, por esa vía, la precisión, continuidad y confianza de las resoluciones que atañen, como dice el párrafo octavo del artículo 41 constitucional, “al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales”, así como “a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos”.

Por supuesto, en los órganos de ese organismo público participan también los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. En ese sentido, el párrafo octavo del artículo 41 dispone que el mismo contará con órganos de dirección, órganos ejecutivos y técnicos, y órganos de vigilancia. Estos últimos se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Sin embargo, “el órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos”. Además, “los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas”.

La publicidad de las sesiones de todos los órganos colegiados electorales, que se establece en el párrafo noveno del multicitado artículo 41, es

una garantía adicional de la confiabilidad de sus decisiones. Lo son, asimismo, los requisitos y el procedimiento que establece el último párrafo de ese precepto en lo que hace a la designación de los consejeros magistrados. Específicamente estos funcionarios “deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señale esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y “serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal”. En todo caso, “si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados” de acuerdo con las reglas y el procedimiento que establezca la ley.

Las reformas tienen que ver, igualmente, con los medios de impugnación y la constitución de un órgano jurisdiccional en materia electoral. Se prevé, específicamente, en el párrafo décimo del artículo 41 constitucional, que la ley ha de establecer un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, a fin de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En particular, se dispone en el párrafo undécimo que “el tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas”. Para su integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo, debiendo contar “con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley”. Cabe resaltar que los magistrados del tribunal deben reunir los mismos requisitos que los consejeros magistrados y se sigue el mismo procedimiento para su designación.

El Tribunal Electoral de 1990 tiene también mayores facultades que su antecedente de 1986 y cumple ahora una función de primordial importancia en lo que hace a la calificación de las elecciones del Poder Legislativo Federal y del Presidente de la República. Sobre este punto, el artículo 41 también en su párrafo undécimo señala que “contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se

dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y, en su caso, modificadas por los Colegios Electorales”.

Aquí hay que aclarar que el artículo 60, reformado también en 1990, mantiene el principio de la autocalificación por las Cámaras de la elección de sus miembros, a través de Colegios Electorales, y que, en lo que toca al de la Cámara de Diputados, el número de sus integrantes se redujo nuevamente a 100 presuntos diputados, esta vez “nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate”.

Empero, el nuevo texto constitucional estableció, asimismo, que “las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente”. Se cumple, entonces, el propósito de otorgar definitividad a las decisiones que atañen a las distintas etapas del proceso electoral.

Por su parte, en el propio artículo 60 se dispone que “las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho” se limita, así, la discrecionalidad de los Colegios Electorales, aunque, finalmente sus resoluciones, de acuerdo con el mismo precepto, siguen siendo “definitivas e inatacables”.

Las reformas se ocupan igualmente de las reglas para que proceda la asignación de curules en la Cámara de Diputados por el sistema de representación proporcional. Para ese fin, el nuevo texto del artículo 54 mantiene en su fracción II el requisito de la obtención de por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, a fin de que un partido político tenga derecho a que les sean atribuidos diputados, según el principio de representación proporcional. Pero obliga a los partidos polí-

ticos, para obtener el registro de sus listas regionales, a acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales (antes se exigía esa participación en sólo 100 distritos). De igual modo, se conserva el máximo de 350 diputados electos, por cualquier principio, para un partido político; aunque en lo que hace a la cláusula de "governabilidad" de la Cámara, se limita de manera sustancial su alcance. En este contexto, si ningún partido político obtiene por lo menos el 35 por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que tengan derecho a la asignación de diputados según el principio de la representación proporcional, "le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso al porcentaje de votos obtenido".

Por el contrario, si un partido político logra por arriba del 35 y hasta menos del 60 por ciento de la votación nacional, y el mayor número de constancias de mayoría "le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara" y "se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35 por ciento".

Matemáticamente resulta posible un tercer caso: que un partido político obtenga entre el 60 y el 70 por ciento de la votación nacional, y su número de constancia de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos. En este supuesto, dicho partido "tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos, según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos".

Cabe señalar que en la base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, se introdujeron, con respecto a la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reglas similares a las que rigen la elección de diputados, tanto en lo que hace a los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para que les sean asignados representantes por el principio de representación proporcional (aunque, en este supuesto, un partido debe acreditar que participa con

candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del D.F.), al límite máximo de representantes electos mediante ambos principios (43 representantes), la cláusula de “governabilidad” y el Colegio Electoral correspondiente (integrado con todos los presuntos representantes, ya sean de mayoría o de asignación proporcional).

Finalmente, las reformas de 1990 introdujeron también modificaciones a los artículos 5º, 35 y 36, así como al decimoctavo artículo transitorio de nuestra Constitución. La primera tiene el propósito de establecer, en concordancia con la creación de un organismo electoral profesional, la retribución de las funciones electorales que se realicen profesionalmente (antes tenían carácter gratuito). La segunda precisa la prerrogativa de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuando dicha asociación se realice “libre y pacíficamente”. La tercera establece la obligación de los ciudadanos de inscribirse “en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes” (antes se hablaba de inscripción en los padrones electorales), y estipula que “la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos (igualmente) en los términos que establezca la ley”. Por último, la supresión del artículo decimoctavo transitorio obedeció al hecho de que el decreto de reformas en su artículo 4º transitorio previó una disposición semejante con respecto a los senadores electos, por tres años, a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

Para terminar, conviene indicar que el 15 de agosto de 1990 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” que reglamenta las reformas constitucionales a que se refiere este ensayo. Confiamos, por el bien de la Nación, en que tales reformas contribuirán al avance y la consolidación de la democracia de nuestro país.