

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

Emilio RABASA GAMBOA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reformas electorales parciales*. III. *Las reformas integrales*. IV. *La integración del Consejo General del IFE*. V. *Nuevas reglas de equidad en la competencia electoral*. VI. *Recomposición del Poder Legislativo*. VII. *Elección popular en el gobierno del Distrito Federal*. VIII. *Nueva jurisdicción electoral*. IX. *La federalización de la reforma*. X. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La materia político-electoral ha sido objeto de cambios permanentes que el poder reformador ha realizado al texto constitucional de 1917. En total se han llevado a cabo alrededor de cuarenta reformas de naturaleza político-electoral desde 1953 hasta 1996.¹

Desde la administración de Adolfo Ruiz Cortines —cuando se reformaron los artículos 34 y 115, fracción VI, de la Constitución para hacer extensivo el voto a la mujer en todas las elecciones y para cualquier cargo de elección popular—, hasta la de Ernesto Zedillo, que en unión con todos los partidos políticos nacionales promovió una amplia reforma electoral, no ha faltado presidente de la República que no haya dejado de enviar iniciativas al Congreso de la Unión, para que, en los términos del artículo 135 constitucional, se reforme o adicione la carta de Querétaro en materia político-electoral.

Este activismo reformista constitucional es un signo inequívoco de la dinámica que ha tenido el sistema político mexicano a partir de la segunda mitad del siglo presente. La historia de estas reformas es la historia de la evolución de un sistema altamente centralizado y autoritario a uno descentralizado y democrático. En esta transformación el acento está puesto sobre todo

¹ Para una relación detallada de todas las reformas constitucionales que ha tenido la Constitución de 1917, véase Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, México, Líneas del Mar, marzo, 1995.

en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección del Poder Legislativo. Otros aspectos no menos importantes han sido los órganos electorales y el sistema de jurisdicción electoral.

En términos generales, se han llevado a cabo las reformas políticas que se indican en el siguiente cuadro:

AÑO DE LAS REFORMAS	TITULAR DE INICIATIVA	OBJETO DE REFORMAS
1953	Adolfo Ruiz Cortines	Voto a la mujer
1963	Adolfo López Mateos	Diputados de partido
1969	Gustavo Díaz Ordaz	Voto a jóvenes
1972	Luis Echeverría Álvarez	Derechos políticos pasivos
1977	José López Portillo	Sistema electoral integral
1986	Miguel de la Madrid	Sistema electoral integral
1990	Carlos Salinas de G.	Sistema electoral integral
1993	Carlos Salinas de G.	Sistema electoral integral
1994	Carlos Salinas de G.	Ciudadanización del órgano electoral
1996	Ernesto Zedillo	Sistema electoral integral

Aun cuando la última reforma político-electoral (1996) fue anunciada como “una reforma definitiva” por el titular del Ejecutivo Federal y se obtuvo por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, no pocos representantes partidarios y analistas políticos han dejado de señalar que todavía existen “asignaturas pendientes”. Éstas se refieren al financiamiento de los partidos, la llamada “cuota de sobrerepresentación”, la iniciativa popular y el referéndum, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo federales, y otras que, en su conjunto, inciden en una más extensa reforma del Estado mexicano.²

Para efectos de esta presentación, el conjunto de las reformas político-electorales pueden dividirse en dos etapas: la primera abarca desde 1953 hasta

² Véase entre otros a Silva-Hérez Márquez, Jesús, “El *switch* del pluralismo”, *Enfoque* (suplemento), *Reforma*, México, 13 de julio de 1997; así como a Marván Laborde, Ignacio, “Y después del presidencialismo”, *Enfoque*, México, 7 de septiembre de 1997. También respuesta al III Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo, por el presidente del H. Congreso de la Unión, Porfirio Muñoz Ledo, reproducido entre otros por *El Financiero* el 2 de septiembre de 1997.

1997 y se trata de reformas aisladas del sistema electoral que abordan aspectos parciales del mismo. Se focalizan en temas muy específicos que se refieren sobre todo al “ensanchamiento de la base electoral tanto por lo que se refiere al electorado, es decir, los derechos políticos activos, como a los cargos de elección popular o los llamados derechos políticos pasivos”.³ En cambio, la segunda etapa, que se inicia a partir de la reforma de 1997 (José López Portillo-Jesús Reyes Heróles), se caracteriza por modificaciones más extensas que afectan al sistema electoral en su conjunto.

II. LAS REFORMAS ELECTORALES PARCIALES

Según se puede apreciar del cuadro arriba expuesto, éstas fueron cuatro: la de 1953 sobre el voto a la mujer, la de 1963 sobre los diputados del partido, la de 1970 sobre el derecho de voto a los jóvenes y la de 1972 sobre los derechos políticos pasivos. A continuación se describen brevemente el antecedente constitucional, alcance y significado de cada una de ellas.

1. *El voto a la mujer*

El antecedente de esta reforma fue una adición al artículo 115, fracción I (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de febrero de 1947) que otorgó a las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, el derecho de votar y ser votadas pero exclusivamente en las elecciones municipales. Carecía la mujer del derecho a voto y a ser votada en las elecciones estatales y federales.

La reforma de 1953 a los artículos 34 y 115 constitucionales (*Diario Oficial de la Federación* de 17 de octubre de 1953) consistió en suprimir la adición, antes mencionada, del segundo precepto, que resultó innecesaria al modificarse el primero, referente a la ciudadanía, para agregar que “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos [...]”. La extensión del voto a la mujer, en todo tipo de elecciones y para cualquier cargo de elección popular, quedaba asegurado al enlazarse el precepto 34 con el 35, que disponía entre las prerrogativas de los ciudadanos votar y ser votado. De esta manera, la mujer mexicana adquiriría no sólo el derecho activo de votar, sino también el pasivo de ser electa para cualquier cargo de elección popular.

³ Para un recuento de las principales reformas político-electorales en este siglo, hasta la de 1997, véase *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1982, t. X (*Reforma política*).

2. *Los diputados de partido*

Antes de la reforma de 1963, la elección de diputados era directa (artículo 54) y se elegía a un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o fracción que pasara de cien mil (artículo 52), pero únicamente por el sistema de mayoría simple y no en proporción al número de votos que arrojará cada elección. Este sistema hacía casi imposible el acceso a la Cámara de Diputados de diversos partidos políticos o corrientes de opinión distintos del partido oficial.⁴

La reforma del artículo 54 introdujo el sistema de diputados de partido que consistió en que a “Todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.” El derecho a tener diputados de partido se cancelaba si el partido político lograba la mayoría en 20 o más distritos electorales.

Este sistema de diputados de partido fue el antecedente del sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se introdujo con la reforma de 1977 que se expone más adelante y que ha prevalecido hasta nuestros días. Los diputados de partido marcaron el inicio del largo proceso del pluralismo político en el Poder Legislativo, primero en la Cámara de Diputados y luego en el senado con la reforma de 1993.

3. *El derecho de voto a los jóvenes de 18 años*

El 22 de diciembre de 1969 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 34 constitucional, que consistió en modificar su fracción I, que establecía como requisito para la ciudadanía: “Haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son”, para quedar simplemente como “Haber cumplido 18 años”.

Antes de la reforma, para ser ciudadano y, por lo tanto, votar en las elecciones populares, se requería contar con 18 años y la calidad civil de casado o 21 soltero. Esta diferenciación quedó suprimida con esta reforma por lo que cualquier persona, hombre o mujer, contando con 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir adquiriría la ciudadanía, y con ella, la prerrogativa de votar en las elecciones. Pero no el derecho político pasivo de ser votado, pues

4 Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

éste quedaba reservado a quienes hubiesen cumplido 25 años para diputado y 35 para senador.

4. *Los derechos políticos pasivos y los diputados de partido*

La reforma de 1972 redujo la edad para ser electo diputado de 25 a 21 años cumplidos, al modificar el artículo 55, fracción II, y para ser electo senador: de 30 a 35 años cumplidos al cambiar el artículo 58.

Esta reforma también se extendió al sistema de diputados de partido, de tal suerte que se redujo el porcentaje requerido para acreditarlos de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento (artículo 54, fracción I) y se aumentó el tope máximo de diputados que un partido político podía acreditar por este sistema, de 20 a 25 (artículo 54, fracción II).

Mediante estas cuatro reformas, el sistema electoral mexicano: 1. Amplió los derechos políticos activos, es decir, la base de electores, al incorporar a las mujeres y a los jóvenes mayores de 18 años al padrón electoral; 2. Amplió los derechos políticos pasivos al reducirse la edad para ser electo diputado o senador; 3. Introdujo sistema mixto de mayoría, combinado con el de representación proporcional, mediante el sistema de diputados de partido. Hacia 1976 era un sistema electoral mucho más amplio, pero no por ello más justo, imparcial, equitativo y sobre todo, más competitivo. Las siguientes reformas estarían encaminadas a lograr estos valores indiscutibles en un sistema electoral moderno.

III. LAS REFORMAS INTEGRALES

Las características de estas siete reformas político-electorales fue su amplitud y profundidad. Abarcaron al sistema electoral en su conjunto y en aspectos medulares tales como el subsistema de partidos políticos y sus prerrogativas, el subsistema de órganos electorales, el procedimiento electoral incluyendo el mecanismo de calificación de las elecciones, el sistema de elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y el subsistema contencioso electoral. A continuación se exponen los rasgos distintivos de cada una de ellas.

1. *La reforma electoral de 1977*

Los rubros principales de esta reforma fueron cuatro: a) La constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; b) El sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de cuatrocientos

tos diputados y su federalización; c) El referéndum y la iniciativa popular; d) El papel de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral.

El texto original de la Constitución de 1917 no incluía el término “partido político”. Su artículo 9o. únicamente se refería al derecho de asociación política como una garantía individual. Fue hasta la reforma de 1963, arriba expuesta, que se incluyó en el texto constitucional a los partidos políticos, pero sólo con relación al sistema de diputados de partido. La reforma de 1977 el artículo 41 constitucional de plano insertó a los partidos políticos como “entidades de interés público”.

Adicionalmente, en el mismo precepto, la reforma estableció que “Los partidos políticos 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 partido público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

La inserción de los partidos políticos en el texto constitucional mediante esta reforma, amplió su derecho de acceso a los medios de comunicación, sus prerrogativas distribuidas conforme al principio de equidad y el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El significado que alcanzó esta reforma, fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional, y, por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es el pluralismo político, por lo que hace a la Cámara de Diputados. Se reconoce así mismo la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí el interés manifiesto del poder reformador, en proveerlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor los fines que él mismo estableció en este precepto.

Otro aspecto total de esta reforma fue el desarrollo del sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, y que anteriormente se encontraba en forma embrionaria con los diputados de partido que estableció la reforma de 1963, antes expuesta.

El nuevo sistema de elección e integración de la Cámara de Diputados, requirió de la reforma de los artículos 52 a 54, y adicionalmente el 60, para la calificación electoral, y sustituyó al sistema de mayoría y diputados de partido, vigente desde la reforma de 1963.

El sistema implantado con esta reforma consistió en elegir a 300 diputados, según el principio de votación mayoritaria, relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52).

De acuerdo con el principio mayoritario, 300 diputados resultarían electos según el mayor número de votos que cada uno haya obtenido, con relación a los logrados por cada uno de los demás candidatos contendientes en su distrito. Para ello se divide el territorio nacional en trescientos distritos y se elige a un diputado por cada uno; de ahí el término “uninominal”.

En adición a los anteriores, cien diputados se eligen en forma proporcional al número de votos emitidos a favor de los partidos contendientes. Para hacer efectivo este principio, los partidos políticos elaboran listas de candidatos para cada circunscripción.

En síntesis, mientras que según el criterio de mayoría cada partido postula a un solo candidato y sólo uno puede resultar electo en el distrito de su postulación; bajo el de representación proporcional, cada partido postula a varios candidatos y varios son elegidos (de ahí el término de “plurinomial”) por cada circunscripción. Los distritos electorales se determinarían según el censo poblacional, y las circunscripciones hasta cinco, en los términos de ley (artículo 53).

La reforma al artículo 54 estableció las reglas para tener acceso al sistema de representación proporcional: tener como mínimo 1.5 por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en por lo menos cien distritos electorales, postulando candidatos a diputados por mayoría relativa y no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Posteriormente, el partido que lograba llenar los tres requisitos antes mencionados, obtenía el número de curules en la Cámara de Diputados, según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Este sistema se federalizó con la reforma al artículo 115, fracción III, último párrafo, con el fin de que también se aplicara en la elección de diputados a las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

En los términos en que quedó planteada la reforma, el partido mayoritario no podía acceder a la representación proporcional, pues de acuerdo con su récord histórico⁵ obtenía más de sesenta constancias de mayoría. Al mismo

5 Rabasa Gamboa, Emilio, “Tendencias políticas”, *El Financiero*, México, 11 de agosto de 1997.

tiempo, la oposición tendría aseguradas 100 curules de representación proporcional con lo que aumentaría su anterior presencia de 25 diputados de partido, si bien en un espacio mayor de representación.

Un elemento cualitativamente significativo de esta reforma, si bien hasta ahora sin mayor efecto en la práctica, fue el referéndum y la iniciativa popular que se establecieron en el artículo 73, fracción VI, base 2a., sólo aplicables respecto a la legislación del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión, en los siguientes términos: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Estas importantes figuras democráticas, están siendo revaloradas tanto para el Distrito Federal como para la legislación a nivel nacional.

El procedimiento de calificación de las elecciones también fue objeto de atención en esta reforma. Prevalció el sistema de autocalificación de cada Cámara, pero el texto del artículo 60 fue reformado, integrándose con 100 presuntos diputados el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados —60 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional—. De esta manera se quiso dar congruencia al nuevo sistema de representación de la Cámara Baja, con su mecanismo de calificación electoral.

Asimismo, se encomendó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la declaratoria de senadores electos por el Distrito Federal.

En materia de jurisdicción electoral, esta reforma involucró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos sentidos: *a)* Mediante el recurso de reclamación que podían hacer valer los partidos políticos en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La resolución de la Suprema Corte sólo tendría efectos declarativos, sin que obligara al órgano electoral (artículo 60); *b)* La facultad de la Suprema Corte para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de La Unión” (artículo 97). Esta parte de la reforma resultaría de duración efímera al establecerse la jurisdicción del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral mediante la reforma subsecuente de 1986, y sobre todo con la de 1996.

Finalmente, un aspecto de esta reforma que sí tendría trascendencia jurídica y política, fue la modificación al artículo 70 para sentar la base constitucional para la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que no podría ser vetada por el Ejecutivo Federal ni requeriría de su promulgación

para tener vigencia. Anteriormente, toda la organización del Poder Legislativo descansaba en un reglamento, y con la reforma se le dio categoría de ley.

La reforma de 1977 tuvo una gran importancia para la evolución del sistema político mexicano, al dar un gran paso en su liberalización que permitió sentar las bases tanto para un sistema de partidos como de elección, si bien sólo restringido a la Cámara de Diputados. La inserción de los partidos políticos en el texto constitucional, y el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional fueron sus mejores logros, los que a pesar de nuevas alteraciones han persistido desde su creación.

2. La reforma electoral de 1986

El 15 de diciembre de 1986 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III, IV; 56, 60 y 77, fracción IV, constitucionales sobre el Poder Legislativo federal; y el 10 de agosto de 1987, las reformas a los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo, fracción III, y 127, sobre la nueva Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁶

Los aspectos más relevantes de esta reforma electoral fueron los siguientes: a) La modificación al sistema de elección mixto de mayoría y representación proporcional; b) La alteración del sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados; c) La nueva jurisdicción electoral y e) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los cambios introducidos en el sistema de elección para la Cámara de Diputados que había configurado la reforma de 1977, fueron en tres sentidos: a) La ampliación de la representación proporcional en 100 curules más, para llegar a un total de 200, con lo cual la cámara baja se integraría con 500 diputados (artículo 52); b) La alteración de las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, de forma que se hiciera extensiva a todos los partidos políticos y no sólo a los minoritarios (artículo 54); c) La fijación de un tope máximo de 350 curules, que un solo partido político podría obtener por ambos principios, de mayoría y representación proporcional.

Se mantuvo el principio de autocalificación electoral en ambas cámaras, pero la reforma estableció (artículo 60) que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con la totalidad de los presuntos diputados en lugar

⁶ Para mayores detalles sobre esta reforma, véase Alanís Figueroa, María del Carmen, *El comportamiento electoral mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990 (tesis).

de los 100 (60 de mayoría y 40 de representación proporcional) de la reforma anterior. Asimismo, se adecuó la integración de la Cámara de Senadores al principio de la colegisladora, de tal suerte que se integraría con los presuntos senadores y con la mitad que continuara en funciones.

El último párrafo del artículo 60 estableció la rectoría del gobierno federal en todo el proceso electoral, desde su preparación y desarrollo hasta su vigilancia, delegando en la legislación secundaria la organización de los organismos electorales que tendrían estas funciones y el sistema de medios de impugnación.

El principio de la teoría del gobierno federal en la organización electoral se tradujo, en la práctica, en una abrumadora representatividad que, en conjunto, sumaron el Ejecutivo federal, los representantes de ambas cámaras y los representantes del partido oficial. Se sustituyó al sistema de representación paritaria (un representante por cada partido político) anterior por el de representatividad, conforme al resultado electoral, todo lo cual afectó severamente la imparcialidad electoral.

En materia de jurisdicción electoral se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su lugar se estableció un tribuna de lo contencioso electoral cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo modificables por los colegios electorales. De esta manera se inició el proceso de relativa autonomía de la jurisdicción electoral, respecto de los órganos que tenían a su cargo la elección.⁷

Esta reforma se completó un año más tarde con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se integraría con 40 representantes electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La Asamblea también se constituiría en colegio electoral para calificar la elección de sus representantes.

Las facultades originales de la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracción VI, base 3a.) resultaron en una incipiente función legislativa, consistente en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso local, con algunas salvedades no aplicables a las demás entidades federativas, como la distribución de competencias con los órganos federales, el Ejecutivo y el Legislativo.

⁷ Sobre la evolución que ha tenido la materia jurisdiccional electoral, véase Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1990.

Esta reforma resultó, en términos generales, en una conservación de los avances de la anterior, e incluso una regresión respecto de los propósitos liberalizadores en su antecesora, como en el aspecto de la organización electoral que sería modificado con la reforma de 1990, y sobre todo la de 1994. Sus principales méritos se localizan en la materia jurisdiccional, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y el inicio de la democratización del Distrito Federal con el establecimiento de una Asamblea propia, proceso que culminaría con la reforma de 1996. Lamentablemente sus logros no pudieron sobreponerse sobre sus faltas, como quedó evidenciado en la elección federal de 1988, que marcó la pauta para una aceleración en el proceso global de reforma político-electoral hacia la imparcialidad, transparencia y competitividad electoral.

3. *Las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994*

Durante el sexenio de 1988 a 1994, y a diferencia de los periodos presidenciales anteriores, durante los cuales sólo se había dado una reforma político-electoral, se llevaron tres: 1) La de 6 de abril de 1990 que modificó siete artículos constitucionales, a saber: el 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3a.; 2) La de 3 de septiembre de 1993 que modificó también siete preceptos de la Constitución: el 41; 54; 56; 60; 63; 74, fracción I, y 100; y 3) La del 19 de abril de 1994 que incidió de nuevo en el artículo 41 constitucional.⁸

A. *La reforma de 1990*

Se extiende fundamentalmente a los siguientes ámbitos materiales:

- a. La organización de las elecciones federales, incluyendo órganos encargados y principios rectores (artículo 41)

Es importante destacar la reubicación del tema de la organización electoral del artículo 60 que pasa al 41, vinculándolo con el concepto de soberanía nacional. En cuanto a la competencia para organizar las elecciones, se cambia del gobierno federal, con la sola corresponsabilidad de los partidos políticos y ciudadanos (anterior artículo 60), a “Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo

⁸ La exposición de esta reforma está tomada de otra obra del mismo autor: Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción general. Las reformas de 1990, 1993 y 1994”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, III, núm. 14, 1994.

disponga la ley” (artículo 41). De esta manera se inicia el proceso de ciudadanía de los órganos electorales, que culminaría con la reforma de 1996.

Por lo que hace a los principios rectores de la organización electoral, esta reforma estableció que las elecciones se registrarán por cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacerlos jurídicamente operativos, se asegura su realización práctica de dos maneras: 1) En la nueva estructura de los órganos electorales y 2) Como garantías electorales para la acción contenciosa electoral.

b. La estructura del nuevo organismo electoral (artículo 41)

La reforma reestructuró todo el aparato electoral. El sistema anterior que prevaleció por muchos años estaba estructurado en comisiones electorales, una federal y 32 locales. El nuevo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE), se integró como un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, con órganos de dirección (el Consejo General), ejecutivos (la Dirección General y Secretaría General) y técnicos (las direcciones de la Junta General Ejecutiva). En cada entidad federativa y en el Distrito Federal, el IFE habría de contar con una delegación integrada por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local.

c. La elección de diputados y de representantes a la Asamblea

La elección de los 200 diputados según el principio de representación electoral y el sistema de listas regionales, así como la elección de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal con los mismos criterios, fueron modificados por esta reforma. Los requisitos para el otorgamiento de las constancias de asignación, colocó a todos los partidos contendientes en condiciones de igualdad, de tal suerte que la reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad del órgano legislativo con el de la distribución de curules acorde con el porcentaje de la votación obtenida y el número de constancias de mayoría.

d. La calificación electoral (artículo 60)

Se precisa con esta reforma el alcance de la calificación de los colegios electorales que consiste en aplicar el principio de legalidad, revisando la elegibilidad y conformación a la ley, de las constancias de mayoría y asignación proporcional. Reduce la integración del Consejo Electoral de la Cámara de Diputados de quinientos miembros, en que la puso la reforma anterior, a cien como lo había dispuesto la reforma de 1997.

e. La materia contencioso electoral (artículo 41)

Las innovaciones de la reforma fueron en esta materia las siguientes: *a)* La ampliación de los medios de impugnación para otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral; *b)* La desconcentración del Tribunal Electoral que funcionará en pleno y salas regionales; y *c)* La creación del juez instructor.

B. La reforma de 1993

Las modificaciones fundamentales de esta segunda reforma se realizaron en los siguientes ámbitos:

a. Financiamiento de partidos políticos (artículo 41)

Se estableció todo un conjunto de reglas de financiamiento que incluye prohibiciones sobre fuentes para obtener recursos, cinco tipos de modalidades de financiamiento autorizado: público, por militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos, fideicomisos y autofinanciamiento, a diferencia del régimen financiero anterior que sólo comprendía el financiamiento público. También se incluyó la necesidad de presentar informes a la autoridad electoral competente sobre el origen y aplicación de recursos.

b. Supresión de la cláusula de gobernabilidad (artículo 54)

En ningún caso ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios de elección (mayoría y representación proporcional). Conforme a la reforma de 1986, el tope era de 350. Esto significó que para llevar a cabo una reforma constitucional que exige dos terceras partes de la Cámara (334 diputados), necesariamente tendrían que sumarse dos o más partidos.

c. Nueva integración y quórum de la Cámara de Senadores (artículos 56 y 63)

Por primera vez en la historia de la Cámara de Senadores se integraría por cuatro miembros representantes de cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serían por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera, cuantitativamente pasan de 64 a 128 los integrantes de la cámara alta y cualitativamente aumenta su pluralidad política. También con esta reforma, la renovación de este órgano legislativo sería en su totalidad cada seis años y no por la mitad, como sucedía anteriormente.

En lo que se refiere al quórum, se reduce de dos terceras partes a más de la mitad de sus miembros.

d. Calificación electoral (artículos 60 y 74, fracción I)

Se suprime el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por los colegios electorales de sus respectivas cámaras, y en su lugar se establece un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral”.⁹ La calificación definitiva de las elecciones quedaría sujeta primero al IFE, y en caso de presentarse inconformidades, al TRIFE. En última instancia a la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, mediante resoluciones definitivas e inatacables.

e. Materia contencioso-electoral (artículos 41 y 100)

Se recompone la competencia del TRIFE, de tal forma que sus resoluciones serán definitivas e inatacables (antes podían ser revisadas por los colegios electorales de las cámaras) y queda como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

También se reestructura el TRIFE con la Sala de Segunda Instancia integrada con cuatro miembros de la judicatura federal, electos por dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda sala conocerá de las impugnaciones que deriven del nuevo sistema de calificación electoral.

f. El régimen de gobierno del Distrito Federal

Los cambios constitucionales publicados el 25 de octubre de 1993 sobre la reforma política del Distrito Federal, se extienden a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; una nueva denominación del título quinto como “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y derogación de la fracción XVII del 89.¹⁰

Los temas fundamentales de esta reforma fueron:

⁹ Barquín Álvarez, Manuel, “La calificación de las elecciones en México”, *Cuadernos Constitucionales...*, cit., supra nota 8.

¹⁰ Para un análisis más detallado de esta reforma, véase mis comentarios en Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

- a) La descripción de los órganos del Distrito Federal como “representativos y democráticos” que son tres: 1. La Asamblea de Representantes, órgano legislativo; 2. El jefe del Distrito Federal, órgano ejecutivo y administrativo, y 3. El Tribunal Superior de Justicia, órgano jurisdiccional.
- b) La distribución de competencias entre los órganos federales y locales de la siguiente manera: el Congreso de la Unión expedirá el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, el presidente de la República deberá compartir los nombramientos del jefe del Distrito Federal con la Asamblea de Representantes, con el propio jefe del Distrito Federal la designación de procurador general de Justicia del Distrito Federal, conservar el mando exclusivo de la fuerza pública y designación del funcionario que la tenga a su cargo, elaborar la propuesta de los montos de endeudamiento y la iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea. Ésta adquiere carácter de órgano legislativo con una variedad de funciones (fracción IV).
- c) Esta reforma determinó que la designación del jefe del Distrito Federal se sujetará a un mecanismo híbrido: corresponde hacerla al presidente de la República (elemento presidencial) pero de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal (elemento parlamentario) que pertenezcan al partido político que haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea. Esta disposición nunca tuvo aplicación en la práctica, ya que quedó condicionada a la elección de 1997; y antes de ella, la reforma de 1996 modificó substancialmente el mecanismo de designación por la elección directa, libre y secreta.
- d) Mediante una serie de artículos transitorios, los cambios que introdujo esta reforma se irían aplicando de manera gradual: 1994, nuevas facultades de la Asamblea; 1994, la integración de los consejos ciudadanos; 1997, primer nombramiento del jefe del Distrito Federal conforme al mecanismo antes descrito.

C. La reforma de 1994

Las modificaciones principales de esta reforma se refieren al contenido del artículo 41 constitucional en la parte correspondiente a la organización de las elecciones y, sobre todo, la nueva composición del órgano superior de dirección del IFE, esto es, su Consejo General.

Mediante la reforma de 1990, arriba expuesta, los partidos políticos tendrían un carácter participativo, junto con los ciudadanos, en la organización de las

elecciones federales, incluyéndose por primera vez la figura del “consejero magistrado”. Éste, en número de seis, junto con el representante del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), cuatro del legislativo (dos de mayoría y dos de primera minoría) y los representantes de los partidos políticos con relación a su fuerza electoral, integraban el Consejo General.

La reforma de 1994 modificó el principio organizativo electoral de la siguiente manera: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración ocurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.

El desplazamiento que hizo esta reforma de la organización electoral hacia el IFE es de la mayor significación política, ya que marca el inicio del proceso de desprendimiento y autonomía de los órganos electorales respecto del gobierno federal quien los controlaba de manera total.

El órgano superior de dirección del IFE, se integra, además de los representantes del Ejecutivo y el Legislativo y de los partidos políticos, con la nueva figura del “consejero ciudadano” que no solo substituye al consejero-magistrado, sino que adquiere el control mayoritario del máximo órgano electoral.

Los consejeros ciudadanos serían seis, nombrados no ya a propuesta del Ejecutivo federal sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, y aprobados por dos terceras partes de sus miembros. Estos consejeros concurren con voz y voto, en tanto se suprime el voto de los representantes partidistas. Es importante destacar que los seis votos de los consejeros ciudadanos constituyen mayoría frente a los cinco de los representantes del Ejecutivo (uno) y del Legislativo (cuatro).

La figura del consejero ciudadano se reproduce en cada uno de los 32 consejos locales y 300 distritales, en los que también los partidos políticos acuden con voz pero sin voto.

Debido al peso mayoritario de los consejeros ciudadanos, su forma de designación, requisitos de elegibilidad y limitaciones durante el ejercicio de su cargo, así como su multiplicación en todo el aparato electoral, es que con esta reforma se “ciudadanizó” el sistema electoral al inhibirse el peso específico del gobierno federal y el de los mismos partidos políticos. Esta tendencia sería completa con la reforma de 1996.

Por lo que se refiere a la materia de justicia electoral, esta reforma modificó el párrafo décimo séptimo del artículo 41 constitucional, para perfeccionar “con mejor técnica jurídica, la manera de designación de los magistrados del

Tribunal Federal Electoral y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento”.¹¹ Los magistrados del tribunal deberán satisfacer requisitos que no serán menores que los que deben llenar los ministros de la Suprema Corte. Serán electos por dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.

Fue ésta una serie de reformas de tonos claros y oscuros. Por un lado, mantuvo la integración inequitativa, que contribuyó a la imparcialidad de los órganos electorales, hasta la reforma de 1994 en que se decidió por la ciudadanía del IFE. Por el otro, abrió el senado a cierto grado de pluralidad, mediante la figura del senador de primera minoría. Canceló la cláusula de gobernabilidad pero mantuvo la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. La reforma de 1994, presionada por el levantamiento indígena de Chiapas que condujo a los pactos políticos de ese año, primero el Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia (27 de enero de 1994) y más tarde el Acuerdo por la Actividad, la Concordia y la Justicia en la Democracia (12 de julio de 1994) resultó ser la más significativa de las tres al avanzar en el principio de imparcialidad de la organización electoral mediante la figura del consejero-ciudadano.

4. *La reforma de 1996*

Uno de sus grandes aciertos fue haber logrado el consenso de los cuatro partidos políticos: PAN, PRI, PRD, PT y el gobierno, lo que condujo a su aprobación por unanimidad por el poder revisor constitucional.

Son seis los temas que integran esta reforma electoral: 1) La integración del Consejo General del IFE (artículo 41); 2) Las nuevas reglas para una competencia electoral equitativa (artículo 41); 3) La recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); 4) La elección popular del gobierno del Distrito Federal (artículo 122); 5) La nueva jurisdicción electoral (artículos 60, 94, 98, 99, 101 y 105; y 6) La extensión de la reforma a los estados (artículo 116).¹²

¹¹ Moctezuma Barragán, Javier, “La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994”, *Cuadernos Constitucionales...*, cit., supra nota 8.

¹² Véase mis comentarios en Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero, *op. cit.*, 1997.

IV. LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE

La composición de la máxima autoridad electoral está subordinada a la cuestión sobre la titularidad de la función electoral.

Con la presente reforma se mantiene la autoridad de la función electoral en el IFE como “organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley”. El cambio fundamental consiste en haber sacado al Poder Ejecutivo de la participación en esta función y darle rango constitucional al Consejo General del IFE y a su integración: “por su Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo”, El control se deposita por lo tanto en los consejeros electorales, únicos miembros con derecho a voz y voto.

Con esta reforma la configuración del órgano electoral queda así: Nula representación del Ejecutivo Federal, mínima del Congreso (cuatro legisladores, uno por cada partido, sin voto), representación partidista (cuatro) sin voto y control ciudadano total: nueve con voto.

V. NUEVAS REGLAS DE EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

1. *Acceso a medios*

La reciente reforma no modificó el texto constitucional que dice así: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho a uso permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma”. Consecuentemente, las innovaciones sobre esta materia se trasladaron al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE).

2. *Reglas de financiamiento*

En esta materia la reforma de 1996 abundó en el nivel constitucional, modificando substancialmente el texto vigente. Para hacer efectivos los valores de equidad en la competencia electoral y transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos, la reforma estableció en el

señalado precepto dos principios fundamentales y tres reglas. Los principios son: 1) La preferencia del financiamiento público sobre el privado; y 2) El destino de los recursos: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos y de aquellas tendentes a la obtención del voto.

Las tres reglas son: 1) Para actividades ordinarias y permanentes la distribución se hará así: 30 por ciento de manera igualitaria entre todos los partidos contendientes y el 70 por ciento restante de acuerdo con su fuerza relativa expresada en las anteriores elecciones a diputados federales; 2) Para la obtención del voto, el financiamiento público consistirá en un monto igual al que hubiese obtenido cada partido político por actividades ordinarias ese año; 3) Se reintegrará a los partidos políticos un porcentaje de sus gastos por concepto de educación, capacitación, investigación socioeconómica, y política y tareas editoriales.

En el COFIPE se establecen los límites de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, el procedimiento para el control de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuente cada partido político, y las sanciones que se impondrán por el incumplimiento de estas disposiciones.

VI. RECOMPOSICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

Las modificaciones constitucionales en la dirección del pluralismo político que introdujo esta reforma son tres: 1) La disminución de 315 a 300 en el número de diputados que podrá tener un solo partido político, electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; 2) Introduce un nuevo principio de equidad distributiva de las curules: El porcentaje total de escaños se vincula al porcentaje de la votación nacional emitida, de tal suerte que ningún partido político podrá obtener más diputados que el que le reporte su votación total más 8 por ciento y 3) La reforma también abunda en el pluralismo en el senado, al someter la distribución de 32 de los 128 escaños al principio de representación proporcional, en adición a los 32 que se repartirán por primera minoría, y los 68 por mayoría relativa. La legislación secundaria (reformas al COFIPE) determinó las reglas para aplicar la representatividad proporcional en el senado.

VII. ELECCIÓN POPULAR EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Uno de los elementos trascendentales de la reforma constitucional de 1996 es la modificación al artículo 122, sobre todo en la parte conducente a la elección del jefe del gobierno del Distrito Federal para quedar como sigue: “El Jefe del Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo al Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.

La reforma de este precepto resultó ser más amplia. Incluyó la precisión del sistema de competencias concurrentes entre los poderes de la Unión y las autoridades locales, la conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa, con facultades ampliadas entre las que figura la muy importante de carácter electoral, el cambio de los asambleístas en diputados, la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la elección directa de los órganos político-administrativos (delegados) en el año 2000 (artículo 10 transitorio).

VIII. NUEVA JURISDICCIÓN ELECTORAL

Las innovaciones de la presente reforma en materia de jurisdicción electoral versan sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, la ubicación del ahora Tribunal Electoral (antes TRIFE) en el aparato de justicia y su competencia.

El Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial (artículo 94) junto con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura. Esta ubicación plantea necesariamente la distribución de competencias en materia electoral. La Suprema Corte resolverá exclusivamente las acciones de inconstitucionalidad que ahora se hacen extensivas a los partidos políticos nacionales (contra leyes federales o locales) y aquellos con registro estatal (contra leyes locales).

Por su parte, el Tribunal Electoral (artículo 99) conoce y resuelve sobre la constitucionalidad de los actos (no de leyes) y resoluciones controvertidos; todas las impugnaciones, y en particular por actos y resoluciones que violen los derechos políticos activos y pasivos, y el de afiliación libre y pacífica de los ciudadanos. La titularidad de esta acción permitirá a la ciudadanía contar con un recurso para reclamar sus derechos políticos.

Adicionalmente, es ahora el Tribunal Electoral (Sala Superior) y no la Cámara de Diputados, quien realizará el cómputo de la elección presidencial y formulará la declaración de validez de la elección y la de presidente electo. Esta alta responsabilidad queda ahora en manos de siete magistrados.

IX. LA FEDERALIZACIÓN DE LA REFORMA

Quiso el poder reformador constitucional que los avances alcanzados con esta reforma no se limitaran al ámbito federal, sino que se extendieran a la competencia local. Para ello modificó el artículo 116, fracción IV con el fin de que las nuevas reglas electorales también quedaran garantizadas en las constituciones y leyes de los estados.

La federalización de la reforma contenida en nueve incisos abarca los siguientes rubros: *a)* Elecciones de autoridades locales y municipales sujetas al sufragio universal, libre, secreto y directo; *b)* El ejercicio de la función electoral se sujetará a los principios rectores de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; *c)* Autonomía e independencia de las autoridades locales electorales; *d)* Establecer un sistema de medios de impugnación; *e)* Equidad en el financiamiento y acceso a medios; *f)* Límites a erogaciones de los partidos en sus campañas; *g)* Procedimientos de control y vigilancia sobre origen y uso de los recursos partidistas y *h)* Tipificación de delitos y señalamiento de sanciones electorales.

X. CONCLUSIONES

Aparte del aspecto cuantitativo de todas estas reformas, más importante aún es el significado cualitativo de las mismas. Un somero análisis retrospectivo nos revela por lo menos cuatro procesos o tendencias que apuntan hacia la democratización del sistema político: 1) La imparcialidad de los órganos electorales a través de su ciudadanización; 2) La pluralidad política en ambas Cámaras del Congreso de la Unión; 3) La equidad en la competencia electoral; 4) La elección popular directa del gobierno capitalino y 5) El sistema de justicia electoral.¹³

1. *Hacia la imparcialidad electoral*

En sus orígenes y hasta los años 80, el sistema electoral se caracterizó por un control absoluto de todo el proceso electoral por el Estado y en particular por el Poder Ejecutivo federal. La injerencia de los partidos políticos fue mínima y de los ciudadanos, nula.

¹³ Un análisis más detallado sobre estas tendencias se encuentra en mi artículo "Los alcances de la reforma", *El Financiero*, México, 29 de julio de 1996.

En la Ley Electoral de 1946, el máximo órgano electoral denominado “Comisión Federal de Vigilancia Electoral” se integraba con el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos. En total había el doble de representantes estatales (4) frente a los representantes de los partidos (2).

A partir de esa situación se inicia un proceso que lleva primero a la máxima representación partidista en el órgano electoral, con la reforma de 1977 (3 representantes estatales y 9 de partidos, muchos de ellos satélites), a la sobrerepresentación del partido entonces hegemónico, que rompe la paridad representativa (16 representantes, sólo del PRI) con la reforma de 1986; y a partir de ésta, al inicio de la representación ciudadana con la reforma de 94 (5 representantes estatales, 6 consejeros ciudadanos y los representantes partidistas de nuevo en términos paritarios, pero sin voto).

Con la reforma de 1996 se consolida la ciudadanización del máximo órgano electoral; el Poder Ejecutivo ya no tendrá injerencia en él, ya que el secretario de Gobernación dejará la presidencia del IFE, y el número de consejeros ciudadanos se elevará de 6 a 8, electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

La integración de los órganos electorales ha evolucionado a partir de la ley de 1946 de la siguiente manera: 1) La máxima representación y control estatal, mínima representación partidista y nula ciudadana (de 1946 a 1977 por 30 años); 2) La máxima representación partidista (de 1977 a 1987 por 10 años) y la sobrerepresentación partidaria (de 1987 a 1993, 6 años) con control estatal, 3) El control estatal decreciente, la representación partidista y el inicio de la representación del Ejecutivo Federal, mínimo del Congreso, representación partidista sin voto, y el control ciudadano total con esta reforma. De la estatización plena a la completa ciudadanización en 50 años, es el sentido que adquiere la recomposición del órgano electoral.

2. Hacia el pluralismo legislativo

Con el sistema de elección por mayoría simple, el PRI tenía hasta los años 60 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y en la de Senadores su representación era absoluta.

La reforma de 1963, con los diputados de partido inicia el proceso de la integración plural, pero sólo de la Cámara de Diputados; la reforma de 1977 favorece al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y

representación proporcional; permite a la oposición contar con 150 curules y al partido mayoritario con 350.

La reforma de 1990 reduce la sobrerrepresentación a 185 y 315 respectivamente, pero todavía la mantiene e introduce la pluralidad en el senado, con los senadores de primera minoría en 1993.

La reforma de 1996 elimina la sobrerrepresentación con dos medidas: un tope máximo de hasta 300 diputados por partido político y un número de diputados, por ambos principios, cuyo porcentaje no exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Introduce el principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores.

La composición política del Congreso ha evolucionado de: 1) La representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y total en la de Senadores; 2) El inicio del pluralismo con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y 3) El pluralismo completo en todo el Congreso. De la hegemonía de un sólo partido al pluralismo total, también en 50 años, es el resultado de este proceso.

3. Hacia la equidad en la contienda electoral

El tránsito ha sido desde la más completa impunidad en el origen y destino de los recursos públicos en las campañas electorales, pasando por el inicio de la reglamentación con la reforma de 1977, que introduce un sistema de recursos y garantías con la LFOPE; el sistema de financiamiento que prohíbe determinadas fuentes y autoriza otras con la reforma de 1993, hasta el predominio de los recursos públicos sobre los privados, y topes definitivos en gastos de campaña en los porcentajes que fije la ley, con la reforma de 1996.

4. Hacia la democratización del Distrito Federal

En este caso, el proceso de cambio comprende desde la designación completamente discrecional del regente por el presidente de la República, hasta 1993, pasando por la selección limitada, es decir, dentro de los asambleístas, diputados y/o senadores capitalinos del partido que hubiese obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea del Distrito Federal, y confirmado por ésta (que jamás se puso en práctica), con la reforma de 1993; a la elección por votación universal, libre, directa y secreta con la reforma de 1996, ampliada a los delegados por el año 2000.

5. *Jurisdicción electoral autónoma*

Esta tendencia abarca desde la subordinación de la función jurisdiccional a los órganos encargados de la organización y calificación electoral (Comisión Electoral y colegios electorales) con una mínima injerencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la reforma de 1977, pasando por el inicio de la autonomía jurisdiccional con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), mediante la reforma de 1986, la plena jurisdicción con el TRIFE que estableció las reformas de 1990 y 1993, hasta la incorporación del Tribunal Electoral, creado por la reforma de 1996 al Poder Judicial de la Federación.

Plena ciudadanía de los órganos electorales, esto es, autonomía de gestión frente al Ejecutivo federal; pluralismo completo en ambas cámaras del Congreso de la Unión; equidad en la contienda, con reglas claras sobre el origen y destino de los recursos de campaña, incluyendo techos y la elección popular y directa del jefe del gobierno capitalino y de los delegados de la ciudad más populosa del mundo, son los cuatro principales avances y alcances de la reforma de 1996.

Con ésta última, en términos generales, tres son las grandes etapas de la evolución de nuestro sistema político: la estatización hasta los años 70, la liberación hasta los años 90 y la democratización a partir de 1996, como quedó demostrado con las elecciones del 6 de julio de 1997.

El gran mérito de la reforma de 1996 es doble: por una parte, haber aquílato las tendencias democratizadoras que se iniciaron a partir de los años 60, y que han tomado más de 30 años en ser reconocidas. Su otro acierto es haber consolidado esas tendencias, cerrando de esta manera una etapa de graves conflictos y desgarramientos políticos, entre una sociedad políticamente madura y un sistema político hace tiempo obsoleto, empecinado en seguir controlando y decidiendo el destino de un país, que en los albores del siglo XXI ya no puede y menos quiere aceptar otra forma de conducción política que no sea lisa y llanamente la democracia.