

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO	
DE LA UNIÓN	53
1. Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales	53
2. Dictamen de la Cámara de Diputados	59
3. Dictamen de la Cámara de Senadores	67

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

1. *Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales*

En la parte introductoria de la iniciativa se hace referencia a las modificaciones que en materia político-electoral se han dado durante la presente década. Se alude a las modificaciones de 6 de abril de 1990, por virtud de las cuales se creó el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo que organiza las elecciones y en el cual, por primera vez, se incluyó la participación de ciudadanos en importantes funciones. También se menciona la creación del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia y la creación de la Sala de Segunda Instancia del mismo, en la que participaban cuatro miembros de la Judicatura Federal, con lo cual se fortalecía al mencionado Tribunal.

En 1993 con la reforma constitucional de 3 de septiembre, se introdujeron cambios que constituyeron un esfuerzo inicial para transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos y propiciaron un contexto más equitativo en la competencia partidista. De esta forma, indica la iniciativa, se establecieron las primeras normas para regular el financiamiento de los partidos cuyo origen fuera distinto del público y para limitar los gastos de las campañas electorales.

En 1994 las fuerzas políticas acordaron llevar a cabo una nueva reforma constitucional publicada el día 19 de abril. Con ella se fortaleció la imparcialidad del órgano electoral, se suprimió el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y se creó la figura de los consejeros ciudadanos designados por mayoría cali-

ficada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Se alude también a las modificaciones en la conformación de la Cámara de Diputados que se aprobaron en 1993 y por virtud de las cuales se suprimió la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba, por mandato de ley, mayoría absoluta al partido político con el mayor número de triunfos en los distritos uninominales, al tiempo que se redujo de 350 a 315 el número máximo de curules que un partido político podía tener, sumando los obtenidos por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. De esa manera se había asegurado que las reformas constitucionales no pudieran ser efectuadas sin la participación necesaria de dos partidos por lo menos.

En la Cámara de Senadores, con la reforma de 1993, como se describe en la iniciativa, se aseguró la presencia de diversas fuerzas políticas al crearse la figura del senador de primera minoría.

En la reforma de 1993 se había incorporado también la heterocalificación a través de la participación del Tribunal Federal Electoral como máxima instancia para resolver en definitiva las controversias surgidas de los procesos electorales y, en consecuencia, habían desaparecido los colegios electorales de ambas Cámaras que antiguamente calificaban la elección de sus propios miembros.

En cuanto al Distrito Federal se menciona la reforma de 10 de agosto de 1987 que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de representación de los ciudadanos, con facultades reglamentarias. En 1993, se indica, la reforma constitucional de ese año permitió el establecimiento de un estatuto de gobierno como cuerpo normativo propio de la capital y se amplió la capacidad de la Asamblea de Representantes para darle facultades legislativas de interés local. Se determinó también modificar el órgano responsable de la función ejecutiva en esta entidad federativa, dándole el nombre de Jefatura del Distrito Federal y previendo que su titular sería electo en forma indirecta.

Debe señalarse que este mecanismo nunca entró en operación puesto que se preveía que la primera elección de esta

indole tendría lugar en 1997; sin embargo, las modificaciones constitucionales que analizaremos en seguida han introducido ya la elección directa por el voto universal, libre, secreto y directo del jefe de gobierno del Distrito Federal para que se realice, por primera vez, en 1997 eligiéndose a dicho funcionario para un periodo de tres años y en el 2000 se elegirá nuevamente al jefe de gobierno del Distrito Federal para que su permanencia sea a partir de entonces de seis años.

Después de estas referencias a los antecedentes inmediatos de la reforma política de 1996 se alude a la mecánica de búsqueda de consensos a través de diversos foros, a los que ya hemos hecho alusión en el capítulo anterior, y se va dando cuenta de cada uno de los cambios que se proponen de una manera prácticamente descriptiva sin profundizar demasiado en las razones que orillaron a cada una de esas propuestas. Sin embargo, en el punto de financiamiento que más tarde habría de ser motivo de acres disputas entre los partidos y del rompimiento del consenso, que llevó a la votación de la reforma legislativa derivada de la constitucional sólo por el Partido Revolucionario Institucional, sí se determinaba en la iniciativa suscrita, por consenso de todos los partidos, que

en las condiciones actuales de la competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa. Esto ha originado que se *incrementen* sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de poder efectuar los gastos ordinarios que exigen su operación y el cumplimiento de los altos fines que le confiere la Constitución, en tanto entidades de interés público. En el *incremento* de estos requerimientos también han influido las nuevas formas, espacios y tiempos en los que se desarrollan las campañas políticas.

En este párrafo se dejaba constancia de que todos los partidos estaban de acuerdo en la necesidad de incrementar los gastos para el sostenimiento normal de los partidos y para la realización de sus campañas y se destaca la importancia de las nuevas características de éstas en la necesidad de dicho incremento. Se resalta el requerimiento de garantizar la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia

del origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos, señalando que esto ha sido preocupación de los propios partidos y de la sociedad. Por ese motivo se eleva a rango constitucional un conjunto de disposiciones que, en principio, ya se habían incorporado al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, en el sentido de poner límites a las aportaciones individuales de simpatizantes; de normar, para limitar los gastos de campaña y de contar con órganos de control y vigilancia en el manejo transparente de los recursos de que disponen los partidos.

Se indica, por otra parte, que la razón por la que se propone que prevalezca el financiamiento público sobre el privado es la de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política. El nuevo sistema de financiamiento público que implica un incremento de recursos y el manejo de un solo concepto en cuanto a los dineros que tienen por objeto el sostenimiento de las actividades permanentes

facilitará que puedan tener un vínculo más estrecho (los partidos) y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente. Asimismo, permitirá que las organizaciones partidistas capaciten de mejor manera a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores y constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y el desarrollo de la educación cívica y la cultura política democrática.

De tal manera que los objetivos principales señalados en la iniciativa para el financiamiento público y sobre todo para el nuevo esquema que respecto de él se plantea, es el de ampliar la posibilidad de que los partidos cubran el territorio nacional con organizaciones permanentes y fomentar el desarrollo de la cultura política a través de la capacitación de los militantes. Se aduce que a fin de fortalecer y promover las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales que son importantes en el quehacer partidista, debe elevarse a rango constitucional una norma ya existente en la legislación ordinaria,

relativa al apoyo que reciben los partidos políticos para esas tareas, como actividades específicas de los partidos en su condición de entidades de interés público.

En cuanto al sistema jurisdiccional aplicable al ámbito electoral se señala que, por primera vez, existirán en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial, como se explicará en detalle más adelante. En cuanto a la naturaleza de la facultad que se otorga a los partidos políticos para impugnar la constitucionalidad de una disposición de carácter electoral, la exposición de motivos no deja dudas en cuanto a que esta atribución es adicional a la que tienen el resto de los sujetos mencionados en la propia fracción II del artículo 105 constitucional y no excluyente, de manera que no se trata de que *solamente* los partidos políticos puedan presentar estas impugnaciones, sino que sea *además* de aquellos órganos que ya están facultados para ese objeto (ver el capítulo relativo al sistema jurisdiccional electoral).

Dentro de la exposición de motivos se hace una importante referencia a los propósitos que animan al Constituyente Permanente para establecer el sistema de impugnaciones que permita corregir eventuales desviaciones del derecho en los procesos electorales locales. Señala el texto que nos ocupa: “con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas”. Es evidente que se alude aquí a muchos casos en los que la negociación política suplió a un inexistente procedimiento jurídico, que permitiera resolver conflictos poselectorales en los estados. Entre los más sobresalientes en el sexenio del presidente Carlos Salinas estuvieron las gubernaturas de Guanajuato y de Michoacán, y el último que estaba muy fresco en la mente de la opinión

pública era el caso de Huejotzingo al que ya nos hemos referido. (Ver en el capítulo primero lo relativo a la postura del PAN).

La exposición de motivos también arroja luz sobre la intención de los autores en cuanto a la estructura del Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación de manera formal. Si bien el texto constitucional no aludió expresamente al número de salas regionales y a los magistrados que éstas deberían tener, la iniciativa afirma que “se considera necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, y mantener las salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales federales”. La Suprema Corte de Justicia, al hacer la propuesta inicial al Senado de la República para designar a los magistrados electorales, pese a que no existía legislación secundaria que regulara este aspecto se orientó, sin duda, por la disposición en la que de manera implícita se prevé el mantenimiento del sistema de salas regionales ya existente, sin aludir a su número, pero que de todas maneras constituye un antecedente importante para la forma como se presentó la propuesta de la Corte. Además se prevé que dichas salas se integren por tres magistrados cada una.

La participación del Senado en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral la justifica la iniciativa en cuanto a que “resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integren el Tribunal Electoral”. Estas facultades, indudablemente, aluden a la posibilidad de emitir decisiones jurisdiccionales en procesos electorales locales, lo cual hace lógico que sea el Senado de la República, considerado como cámara representativa del pacto federal, quien intervenga en la designación de estos importantes funcionarios.

En lo referente a la integración de la Cámara de Senadores, la iniciativa no es explícita respecto de las razones que motivaron la incorporación de la representación proporcional por medio de una lista nacional, a una cámara que pocos párrafos antes había reconocido como representante del pacto federal. Simplemente describe la manera cómo se haría la nueva integración de 32 senadores, que serían electos por el principio

de representación proporcional y señala que se mantiene el número de 128 que estaba vinculado a la paridad representativa de cuatro senadores por entidad federativa, pero no se explica el efecto del rompimiento de esta paridad ni los motivos que se tuvieron para ella.

En cuanto a los cambios propuestos para el Distrito Federal, se hace una breve exposición histórica del desarrollo de éste desde la Constitución de 1824, para señalar que se trata de una entidad con “perfiles singulares” y de ahí que se plantee la enunciación de que los poderes federales tienen esencialmente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, en su territorio. Posteriormente dice que en el ejercicio de tales atribuciones concurren las autoridades locales que son, fundamentalmente, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. La enunciación de la preeminencia de los poderes federales permite, por lo menos, mantener la idea de que hay cuestiones que siguen estando conferidas a dichas autoridades y que es fundamental no perder de vista que el Distrito Federal es el territorio sede de dichos poderes federales.

Sin embargo, en los hechos, se otorga una gran cantidad de atribuciones a los poderes locales, que acercan en este terreno práctico, insisto, al Distrito Federal a la configuración del resto de los estados de la República.

Con motivo de la presentación de esta iniciativa y a fin de lograr su aprobación en el menor tiempo posible, el 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión determinó convocar a un periodo de sesiones extraordinarias. El decreto fue publicado el 27 de julio en el *Diario Oficial de la Federación* y el periodo se convocó para iniciarse el 30 de julio de 1996 a las 14 horas.

2. *Dictamen de la Cámara de Diputados*

En el dictamen que recayó a la mencionada iniciativa en la Cámara de Diputados, suscrito por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en su parte introductoria se

hace una amplia exposición de la evolución del sistema electoral mexicano de 1911 a la fecha. En el apartado b) del dictamen, se alude a las diversas iniciativas que con tema similar al que se dictamina, fueron presentadas en diferentes momentos. Dichas iniciativas son las siguientes: la presentada el 25 de abril de 1995 por el diputado Antonio Tenorio Adame y diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, relativa a la fracción II del artículo 105 constitucional a fin de eliminar la exclusión de la materia electoral del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al control constitucional de leyes. La iniciativa presentada el 28 de abril de 1995 por el diputado Luis Sánchez Aguilar, que proponía diversas reformas a la Constitución General de la República en materia electoral. La presentada el 9 de diciembre de 1995 por diputados del Partido Acción Nacional a fin de eliminar la excepción en materia electoral señalada en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Las iniciativas presentadas los días 1o. y 2 de abril de 1996 por los diputados Ricardo García Cervantes, José Luis Torres Ortega y Luis Ruan Ruiz, en las que se precisaban las propuestas del Partido Acción Nacional en torno a la reforma política después de haberse separado de la mesa central en Gobernación, tema al cual nos referimos en el primer capítulo. La iniciativa presentada el 19 de junio de 1996 por los diputados integrantes del grupo de diputados ciudadanos. En ella se proponían diversas reformas de carácter político y electoral.

Las comisiones hacen notar que no están dictaminando propiamente estas iniciativas, sino que las consideran un antecedente importante, que es conveniente destacar, toda vez que el dispositivo de la iniciativa que se dictamina comparte, en diverso grado, aspectos jurídicos fundamentales de modificación constitucional contenidos en dichas propuestas. Más adelante en el propio dictamen de la Cámara de Diputados se alude a la participación que en distintos foros y mediante diferentes comisiones tuvo el Congreso de la Unión en la elaboración de la reforma política que, en verdad, fue muy limitada porque el grueso de la negociación se llevó a efecto en la Secretaría de Gobernación.

En cuanto al trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a la que se turnó la iniciativa, se explica que en la reunión de trabajo, celebrada el 27 de julio de 1996, se decidió formar una comisión integrada por el presidente de dicha Comisión, miembro del Partido Revolucionario Institucional y tres secretarios pertenecientes a los grupos parlamentarios de los partidos del propio Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. En el dictamen, pese a que la iniciativa venía con el consenso de todas las fracciones parlamentarias y las directivas de los partidos políticos, el PAN formuló una reserva respecto de la nueva configuración de la Cámara de Senadores. Al respecto pidió introducir en el dictamen lo siguiente:

Si bien no dejamos de advertir que nada impide que se cambie el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación establecido en la Constitución de 1824; que en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, se rompió este esquema por cuanto a la desaparición del régimen federal; que aún en la Constitución de 1857, en que el Senado desaparece, se procuró alguna representación de las Entidades dentro de las diputaciones de los Estados; que en la reforma de 1874 se sostuvo la representación paritaria de las partes del régimen federal; que en el constituyente del 17 con la elección directa de los Senadores, se mantuvo esa igualdad de representación de los Estados de la Federación, elección directa que ha motivado a una parte de la doctrina le dé a los Senadores la misma representación que la Constitución en forma expresada a los Diputados, y que la existencia misma del Senado no es elemento indispensable para la existencia del régimen federal, se estima que el procedimiento que se establece en el Artículo precitado del proyecto para elegir a 32 Senadores según el principio de representación proporcional, con la consecuencia de una representación no paritaria en las partes que integran el pacto federal, no resulta conveniente para el bicamatismo que hasta ahora ha funcionado en nuestro País, pues se corre el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados.

El 29 de julio se celebró una reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cáma-

ra de Diputados, en conferencia con comisiones legislativas del Senado de la República, que habrían de atender también este tema al llegar a dicha Cámara. Estas reuniones de conferencia, previstas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, permiten intercambiar puntos de vista entre legisladores de ambas Cámaras en el proceso de elaboración del dictamen de la cámara de origen. Tiene ventajas prácticas porque permite que se adopten observaciones previamente al estudio de la cámara revisora, y se evite un posible regreso que consuma más tiempo en el proceso legislativo. Empero, se han formulado críticas respecto de este mecanismo porque se estima que rompe con el sentido original del sistema bicameral. En esta reunión de conferencia se hicieron observaciones a los artículos 35, 36, 41, 54 y 56, pero fue particularmente este último el que propició la intervención de diversos diputados y senadores expresando reservas acerca de la viabilidad de romper la paridad representativa de los estados al introducir el procedimiento de elección proporcional de 32 senadores. Se analizó la posibilidad de que, pese a que el texto constitucional propuesto en la iniciativa quedara intocado, se buscaran fórmulas en la ley secundaria para que sin eliminar el nuevo procedimiento de representación proporcional y la presentación de una lista nacional para ser votada en todo el país, se vincularan los senadores propuestos en esa lista a las entidades federativas. (Respecto de esta posibilidad ver el capítulo relativo a la configuración de las cámaras, donde se analiza un esquema que haría viable esta compatibilización.) La incorporación al artículo 41 de la expresión relativa a la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, tiene por objeto fortalecer el carácter democrático de las elecciones y adoptar los principios que México ha signado con la comunidad internacional.

En cuanto a la composición de las Cámaras del Congreso, se razona en el dictamen de la Cámara de Diputados que los procesos electorales más recientes han demostrado la mayor pluralidad de la sociedad mexicana y la creciente participación de los ciudadanos. Se hace notar que en la actual integración de la Cámara de Diputados, con cuatro partidos representados, todos ellos sobrepasaron el 2.5% en la elección

de diputados de representación proporcional y que por ello parece lógico fijar un límite superior al que estaba contenido en el texto constitucional de 1.5% para que ahora se coloque en el 2%.

Se alude también al límite de la llamada sobrerrepresentación que se estableció en la fracción V del artículo 54 y se explicita que el máximo del 8% que se permite tener a un partido como representación por encima de la votación obtenida en la elección de diputados, es una hipótesis jurídica que está referida específicamente para aquel partido que obtenga la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y, ulteriormente, se garantiza la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional.

Este párrafo parecería indicar que en la mente del Constituyente Permanente estuvo referirse a un solo partido en cuanto a la posibilidad de aplicarle el límite de sobrerrepresentación. No obstante, en las reformas al COFIPE el Poder Legislativo modificó esta interpretación original señalada en la exposición de motivos del dictamen de la Cámara de Diputados, para ampliar la posibilidad a diversos partidos que se encontraran en condiciones de contar con diputados de representación proporcional adicional a sus triunfos de mayoría, los cuales pudieran llevarlos también a una sobrerrepresentación, y le aplicó el límite a ambas hipótesis. El texto de la fracción V del artículo constitucional no impide esta segunda interpretación puesto que si varios partidos se colocan en el supuesto previsto en dicha fracción, es lógico que puedan aplicárseles los mismos criterios.

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, el dictamen dedica solamente un párrafo a la nueva configuración de este cuerpo colegiado y es más bien de carácter descriptivo, sin explicar mayormente las razones que motivaron la inclusión de los senadores de representación proporcional.

La Cámara de Diputados incorporó modificaciones a la iniciativa presentada por los líderes de los grupos parlamentarios y el presidente de la República. Se indica que se hicieron algunas precisiones gramaticales y cambios sustantivos que mejoraron en su conjunto la propuesta original. Estos cambios

fueron los siguientes: en el artículo 35 la iniciativa señalaba que es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. En el dictamen se señala que a fin de mantener la congruencia con el artículo 9o. constitucional se modificó el texto para quedar en la siguiente forma: “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Esto es, el carácter pacífico de la intervención se ajusta a lo que es propiamente la actividad de tomar parte en la política y no como una calificación de la forma de asociación. Ello es correcto puesto que no es la asociación la que se hace pacíficamente, sino la acción de tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 41 se ordenó más adecuadamente en párrafos y fracciones para depurar la técnica legislativa y se aludió a que la renovación de los poderes a través de elecciones libres, auténticas y periódicas se haría “conforme a las siguientes bases”, texto que se adicionó al original de la iniciativa.

En cuanto al presidente del Consejo General Electoral, se añadió la expresión de que se trataba de “un consejero presidente” y de esa manera se especificó el carácter de consejero que también tiene el presidente del Consejo General.

En el párrafo relativo a las actividades que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, se reordenó gramaticalmente la expresión “partidos políticos y agrupaciones políticas”, para decir “las agrupaciones y de los partidos políticos”. En cuanto al principio de que en materia electoral las impugnaciones no producen efectos suspensivos, en lugar de la expresión “sobre el acto o la resolución impugnado” se cambió para que dijera “la resolución o el acto impugnado”.

Para no distorsionar la proporción de la votación obtenida por los partidos políticos que no se encontraran en las hipótesis de las fracciones IV y V del propio artículo, en la fracción VI se adicionó la expresión “efectivas” para referirse a las votaciones nacionales obtenidas. Este agregado sirve para poder eliminar las votaciones obtenidas por otros partidos que ya no tienen derecho a diputados de representación proporcional, de manera que entre los que mantengan este derecho

para la asignación, se utilicen sus votaciones efectivas en los términos que disponga la ley. En el artículo 56 relativo a la integración de la Cámara de Senadores se corrigió el estilo para incluir la palabra “lista” como en el texto constitucional hasta entonces vigente respecto a las fórmulas de candidato. De esta manera quedaba claro que debería registrarse una lista con dos fórmulas de candidatos, ya que ese concepto de lista aunque sólo sean dos fórmulas, permite determinar cuál es el primero de la lista para el caso del partido que ocupa el segundo lugar en un estado y que tiene derecho de acreditar a su primera fórmula de candidatos. En el artículo 99 se hicieron algunas precisiones gramaticales en el uso de las proposiciones.

En la iniciativa se planteaba una incompatibilidad entre los magistrados integrantes de las salas regionales y el desempeño de ciertos cargos, así como la inhabilitación durante dos años siguientes a su retiro para ejercer funciones de abogado patrono o representante legal. Esta incompatibilidad fue suprimida y la Cámara de Diputados razonó con acierto que el motivo de dicha supresión es que la función de magistrado integrante de sala regional del tribunal no tiene carácter permanente y hubiera sido injusto privar a estas personas de la posibilidad de desarrollar sus tareas habituales como abogados, después de un breve lapso de fungir como integrantes de las salas regionales.

En el artículo 105 se mencionaba que los partidos políticos nacionales, por conducto de sus dirigencias, también de la misma naturaleza nacional, podían impugnar las leyes electorales alegando su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y había una referencia a que también los partidos políticos estatales podrían realizar dicha impugnación en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del estado que les otorgó el registro. Las comisiones agregaron que también los partidos políticos estatales tendrían que realizar dicha impugnación a través de sus dirigencias.

En el artículo 111 constitucional, las comisiones introdujeron las precisiones terminológicas en cuanto a la denominación correcta del jefe de gobierno del Distrito Federal, así como del

consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral. En el artículo 116 se hizo una corrección gramatical para precisar que serán las propias leyes de los estados las que regulen el proceso de integración de las legislaturas de los estados y se agregó en el inciso h), la referencia a que se establezcan sanciones por el incumplimiento de disposiciones que se expidan en materia de límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, así como la existencia de procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

En el artículo 122 se precisó en el primer párrafo que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del mencionado artículo. En el inciso m) se agregó a la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir la Ley Orgánica de los tribunales del fuero común, que ésta deberá incluir lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos, y en la base tercera se corrigió el orden de los términos en cuanto a la forma de elección de los titulares de los órganos político-administrativos, actualmente denominados delegaciones en el Distrito Federal para que en vez de decir que la forma de dicha elección sería directa, universal, libre y secreta, se usa el mismo orden de los términos del artículo 41 para que diga universal, libre, secreta y directa. Debe aclararse que la elección directa de los titulares de las delegaciones se hará hasta el año 2000 de acuerdo con el artículo décimo transitorio de las reformas constitucionales. En 1997 la elección será indirecta. (Ver el capítulo relativo a la reforma en el Distrito Federal.) La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con fecha 30 de julio de 1996 y éste fue presentado al Pleno al día siguiente, aprobándose por unanimidad. Como puede apreciarse, las modificaciones que se introdujeron a la iniciativa fueron mínimas, prácticamente sólo de estilo, lo cual se justifica en razón de

que dicho documento venía suscrito por los coordinadores parlamentarios de todos los partidos políticos con participación en el Congreso y tenía como antecedente la suscripción del acuerdo básico sobre este consenso por parte de todos los dirigentes de dichos partidos. De ahí que, para evitar cualquier suspicacia en cuanto a que la modificación de textos en las cámaras propiciara una nueva discusión que rompiera el consenso difícilmente alcanzado, el propósito era dejar la redacción que ya se había afinado entre los partidos, prácticamente intocada, y aprobarla en el menor tiempo posible.

3. *Dictamen de la Cámara de Senadores*

El dictamen de la Cámara de Senadores fue elaborado por las comisiones de Gobernación, primera sección, la de Puntos Constitucionales, la del Distrito Federal y la de Estudios Legislativos, primera sección. Estas comisiones sesionaron el día 10. de agosto y formularon el dictamen correspondiente en el que se hace un análisis de la minuta remitida por la Cámara de Diputados. En la valoración de la iniciativa se parte de la idea de que la reforma propuesta constituye una fase de la reforma del Estado. Se retoma, pues, esta idea de que forma parte de un proceso más amplio para reformar al Estado mexicano. Más adelante se indica que “no puede haber reforma del Estado sin cruzar por las normas del sistema electoral” y se afirma que las elecciones son la primera etapa de nuestro complejo engranaje democrático. Queda implícito el hecho de que es esta la razón por la que tiene que abordarse primeramente la reforma de los procesos electorales, dada su importancia. Al respecto, señala el dictamen: “efectivamente, las elecciones tienen funciones básicas en un sistema democrático porque a través de ellas se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político”.

A continuación se incluye un resumen de los avances en materia de legislación electoral desde 1953, con el otorgamiento

del voto activo y pasivo a la mujer; la creación del sistema de diputados de partido en 1963; la disminución de la edad para votar, de 21 a 18 años, en 1969; la reducción en 1972 de las edades para ser diputado o senador, de 25 a 21 años en el primer caso, y de 35 a 30 años en el segundo. En ese mismo año se alude a la reducción del porcentaje requerido por un partido para acreditar a los llamados “diputados de partido”, del 2.5% a sólo el 1.5% y la ampliación del número de diputados que podía alcanzar una organización política por este procedimiento, que ascendió de veinte a veinticinco sumando los electos por mayoría y los obtenidos por razón de porcentaje. Después se mencionan las reformas de diciembre de 1977, que introdujeron el sistema de representación proporcional para la elección de cien diputados, la constitucionalización de los partidos políticos, la adopción de criterios técnicos para la conformación del padrón electoral, y la precisión de normas para regir las actividades, tanto preparatorias de la jornada electoral, como las que se realizan el día de la elección y los actos posteriores a la misma.

Luego se menciona la reforma de diciembre de 1986, que elevó el número de diputados a ser electos por la vía de la representación proporcional de 100 a 200 y el establecimiento de la cláusula de gobernabilidad, así como la norma que determinaba la renovación por mitades del Senado de la República y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Viene después la reforma de 1990, que limitó a 350 el número de diputados que podía obtener un partido por ambos principios, las modificaciones en la integración de los colegios electorales de las cámaras, el establecimiento del Tribunal Federal Electoral y la participación de los colegios electorales sólo para excepcionalmente modificar o revocar las sentencias del Tribunal y, finalmente, los cambios introducidos durante 1993 y 1994 relativos al financiamiento público y privado; a los observadores electorales nacionales; a la creación de una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral; la inclusión de los senadores de primera minoría en las entidades federativas; la introducción de los consejeros ciudadanos en el órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral y la

participación de los partidos en el Consejo General del IFE con voz pero sin voto.

Se dedica un apartado a aludir el proceso de negociación de la reforma política y es interesante constatar que las comisiones senatoriales se refirieron como el antecedente más remoto de ésta, a la suscripción del documento *Compromiso por la paz, la democracia y la justicia* durante el proceso electoral de 1994, por el entonces candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, junto con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Cecilia Soto, Jorge González Torres, Diego Fernández de Cevallos y otros candidatos contendientes a la presidencia de la República. Inmediatamente después se indica que el presidente Ernesto Zedillo —quien fue el candidato del PRI seleccionado después del homicidio de Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994— al asumir la presidencia de la República el 1o. de diciembre de ese mismo año, se comprometió ante el Congreso a impulsar una reforma electoral definitiva y que los principales temas propuestos por el titular del Ejecutivo fueron: “el financiamiento de los partidos políticos, los gastos de campaña, el acceso a los medios masivos de comunicación y la autonomía plena de los órganos electorales”.

Aparece después una referencia de los distintos grupos que participaron en la elaboración de diferentes propuestas, como el del Seminario del Castillo de Chapultepec y la mención a documentos como el suscrito el 17 de enero de 1995 entre los partidos políticos con representación en el Congreso, que se denominó *Compromisos para un acuerdo político nacional* a todos los cuales nos hemos referido en la parte dedicada al desarrollo de las negociaciones para la consecución del consenso, que llevó a la presentación de la iniciativa de reformas constitucionales.

En el mismo dictamen del Senado se dedica un apartado a analizar los aspectos que permiten perfeccionar la justicia electoral y se presenta como un objetivo fundamental de estos cambios el “evitar de una vez y para siempre que los conflictos poselectorales se diriman al margen del Derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana los votos emitidos.” Se recoge aquí

una postura del Partido Revolucionario Institucional que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari había manifestado rechazo a métodos de negociación entre el gobierno y sus opositores para otorgar posiciones a los demás partidos mediante fórmulas que el PRI consideraba como cesiones no basadas en la aplicación del sistema jurídico, a las cuales popularmente se les denominó “concertaciones”.

En lo que respecta a los derechos políticos de los ciudadanos, se alude a algunas fuentes internacionales de derecho que contienen compromisos suscritos por México en torno a dichos derechos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981; así como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981. En cuanto a la conformación de los órganos electorales y la participación de los consejeros electorales que analizaremos con mayor detalle en un capítulo subsecuente, se menciona un punto de vista muy interesante en cuanto a la característica de dichos consejeros electorales, respecto de los cuales se dice que

se busca, antes que nada, revertir la llamada “ciudadanización”, para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de servidores públicos profesionales, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad, motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y probidad.

En este párrafo el dictamen hace notar algo que ha sido poco analizado por la doctrina, y es el hecho de que efectivamente la corriente de la denominada *ciudadanización* equivoca el verdadero sentido de la conformación de los órganos electorales mediante la selección de personas no vinculadas directamente a partidos políticos. En todo caso, si éstos son ciudadanos, también lo son todos los integrantes de los partidos políticos y todos los participantes en el proceso electoral,

desde quienes acuden a las urnas hasta los que resultan electos en las mismas. En consecuencia, el hablar de *ciudadanización* como una virtud en la configuración de los órganos electorales, no refleja en realidad lo que se quiere decir, pues no significa un desapego de quienes ejercen la función de organización de las elecciones, de su condición de verdaderos servidores públicos, sino simplemente su situación de no estar integrados orgánicamente a partidos políticos. De cualquier manera es evidente que son servidores públicos profesionales, que cumplen una función de esa naturaleza y que en esa condición están sujetos a las responsabilidades que derivan del desempeño de un cargo público y no son individuos ajenos al Estado del que forman parte, sino órganos del mismo que realizan la función electoral.

Se describen las razones principales de las reformas necesarias en el Distrito Federal y se afirma, con acierto, que en la delimitación de funciones entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de las facultades expresas que se conceden al Congreso, éste queda en poder de facultades residuales, de manera que todas aquellas atribuciones que no están conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa deben entenderse reservadas al Congreso General, como es el caso de la facultad para expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o legislar en materia de seguridad pública.

De esta manera queda claramente señalada la función legislativa, que permanece en el ámbito del Congreso federal, sobre el Distrito Federal y que sólo las facultades expresamente transferidas a la Asamblea Legislativa pueden ser ejercidas por ésta.

Respecto a la conformación de la Cámara de Senadores, en la que se incluirán 32 senadores de lista, es curioso hacer notar que, si bien había aparentemente consenso en cuanto a llegar a esta reforma, no quedaba perfectamente definida la aprobación de todos los partidos en cuanto a la desvinculación del cuarto senador de la representación por entidad federativa, con lo cual se podría producir una disparidad. Y así como el PAN manifestó sus reservas en el dictamen de la Cámara de

Diputados, el PRD lo hizo en el mismo documento de la Cámara de Senadores. Al respecto señala, en una reserva que pidió que se incluyera expresamente:

lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 senadores que integran el Senado, serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción, que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado.

Por ese motivo la fracción parlamentaria del PRD en el Senado planteaba la necesidad de que en la ley secundaria se estableciera la obligación de integrar la lista nacional, a la que se refiere el artículo mencionado, con un candidato por cada entidad federativa, a fin de evitar la sobrerrepresentación que pudiera tener una entidad respecto de otra. En este punto existen aun posibilidades de conciliar los dos aspectos que han seguido preocupando a los miembros de distintos partidos y ello se analiza en el apartado correspondiente a la conformación de la Cámara de Senadores.