

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO: LAS REFORMAS DE 1994

PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

El año de 1994 tuvo un inicio particularmente difícil. El primer día del año, mismo en que entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio, nuestra presentación en la alta sociedad del primer mundo, ese mismo día estalló la rebelión de un grupo guerrillero en uno de los estados más pobres del sureste mexicano.

El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas imprimiría su sello al año electoral de 1994, en que se pondrían a prueba las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) llevadas a cabo unos cuantos meses antes. No se trataba de reformas insignificantes. En la lógica del gobierno del presidente Salinas y de la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se trataba de las reformas más importantes de la historia reciente: se había eliminado el principio de autocalificación, abierto el Senado a la oposición, desaparecido la cláusula de gobernabilidad y legalizado la presencia de observadores. En suma, se había cedido en algunos de los dogmas fundamentales del sistema electoral mexicano. De hecho, para el gobierno mexicano se trataba de la última reforma del sexenio (y seguramente de varios más), que estaba llamada a garantizar un proceso electoral impecable. Sin embargo, el episodio chiapaneco mostraba claramente la acumulación de tensiones en algunas zonas del sistema político que el régimen no podía resolver con sus métodos tradicionales. Se abría así la puerta de la que, ahora sí, sería la última reforma del sexenio del presidente Salinas.¹

Esta nueva reforma saldaría dos grandes deudas de las anteriores reformas. En primer lugar, integró al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los consensos que condujeron a su diseño básico, y en segundo lugar introdujo modificaciones sustanciales en

la estructura y atribuciones de los organismos electorales. No se trata de avances menores, sobre todo si se toma en cuenta que las anteriores reformas (1989-1990 y 1993) se produjeron sobre la base del consenso entre el PRI y el PAN con la irreductible oposición del PRD, y si se considera que la posición del partido dirigido por Cuauhtémoc Cárdenas tenía como eje la impugnación a la estructura y atribuciones de los organismos electorales.

El camino de los consensos

Ante la coyuntura abierta por la rebelión chiapaneca y con un nuevo secretario de gobernación, el doctor en derecho Jorge Carpizo, exrector de la Universidad Nacional y expresidente de la Comisión de Derechos Humanos, los candidatos presidenciales y los presidentes de ocho partidos políticos, excepto el PPS, signaron el 27 de enero ocho compromisos por la paz, la democracia y la justicia, que abrían la posibilidad de llevar a cabo nuevas modificaciones a la Constitución y al COFIPE. Estos acuerdos fueron los siguientes:

1. Garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales, para lo cual se acordó elegir o ratificar a ciudadanos aptos, imparciales y honestos en todos los niveles del Instituto Federal Electoral (IFE) por medio de la consulta y el consenso de las fuerzas políticas.
2. Lograr la plena confiabilidad del padrón electoral, las credenciales y las listas nominales de electores, mediante el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón.

3. Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, de tal manera que se pudiera contrarrestar la tradicional marginación de los partidos opositores de los medios electrónicos y la igualmente tradicional parcialidad de esos medios con respecto al partido gubernamental.
4. Impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral.
5. Revisar, y reformar si fuera necesario, el sistema de financiamiento a los partidos políticos, “una vez concluido el proceso electoral en curso”. Recuérdese que este aspecto fue objeto de una reforma muy detallada en 1993.
6. Revisar la reciente reforma al Código Penal.
7. Explorar ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales.
- 8 Si el cumplimiento de los puntos anteriores lo hiciera necesario, se haría lo posible para convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso con la finalidad de procesar las modificaciones legales correspondientes.²

Apenas dos días antes de la firma de estos acuerdos, María de los Ángeles Moreno, dirigente del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, había descartado por completo la posibilidad de realizar una nueva reforma electoral.³ Entre la firma del acuerdo referido y la concreción de la nueva reforma transcurrieron varias semanas de forcejeos y negociaciones entre los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) y el secretario de Gobernación. Las negociaciones definitivas se llevaron a cabo durante los primeros días del mes de marzo en un edificio de la Secretaría de Gobernación en la calle de Barcelona, de ahí que se hablara de “los acuerdos de Barcelona”. Entre los días 14 y 17 de marzo se dieron a conocer los acuerdos básicos para la convocatoria al periodo extraordinario: a) la modificación al artículo 41 constitucional y a los artículos respectivos del COFIPE para transformar a los consejeros magistrados en consejeros ciudadanos, modificando con ello sus requisitos y el mecanismo para nombrarlos, y quitar el derecho a voto a los partidos políticos en los consejos del IFE; b) la reforma al Código penal para tipificar con más detalle los delitos electorales y endurecer las sanciones a quienes los cometan. Finalmente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó al periodo extraordinario, que daría inicio el día 22 de marzo.

A pesar de que el presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, avaló los acuerdos fundamentales, esta situación generó una tormenta dentro de la dirigencia de ese partido. A partir de este momento se advirtió con claridad que el candidato presidencial del partido y para muchos su dirigente real, Cuauhtémoc Cárdenas, se había colocado en una posición de rechazo total a lo que llamó “avances insuficientes”, en tanto que Muñoz Ledo sostenía que esos avances constituían demandas por las cuales su partido había luchado desde 1989.

Dentro del PAN no hubo mayor problema para asimilar la inevitable reforma, a pesar de que antes del acuerdo del 27 de enero sus principales dirigentes habían insistido en que no era necesaria una nueva modificación a la legislación electoral.

La reforma constitucional

El día 22 de marzo comenzó el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, con un orden del día compuesto por las reformas al artículo 41 de la Constitución y a varios artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Las iniciativas correspondientes estaban firmadas por el PRI, el PAN y el PRD.

El día 23 de marzo, el mismo en que el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado, se aprobaron en la Cámara de Diputados las modificaciones al artículo 41 constitucional y a diversos artículos del Código penal relacionados con los delitos electorales. En el primer caso votaron a favor las fracciones parlamentarias del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría de los diputados del PRD (19), totalizando 339 votos, mientras que en contra se contaron 35 votos del PPS, el PFCRN y la minoría del PRD (16). Al día siguiente se aprobó por unanimidad en el Senado. Por lo que hace a la reforma al código penal, ésta no enfrentó problemas en las dos cámaras y se aprobó por mayoría en la primera y por unanimidad en la segunda.⁴

La reforma al artículo 41 constitucional consistió en lo fundamental en el cambio de denominación de los consejeros magistrados, ahora consejeros ciudadanos, y de su proceso de elección, el cual ya no depende de la propuesta del titular del Poder Ejecutivo sino de la que hagan los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. La decisión final continúa descansando en el voto de las dos terceras partes de dicha cámara. Sin lugar a dudas se trató de un avance considerable porque

desligó el nombramiento de los consejeros ciudadanos de la voluntad presidencial, en un contexto en que la iniciativa de modificaciones al COFIPE (que debía discutirse en el periodo ordinario por iniciar en abril) proponía que los representantes de los partidos políticos en todos los consejos ya no tendrían derecho a voto, lo que transferiría a los consejeros ciudadanos el peso fundamental de la toma de decisiones.

Sin embargo, junto al avance mencionado, el nuevo texto del artículo 41 mantiene el mecanismo anterior de nombramiento de los magistrados de la primera instancia del Tribunal Federal Electoral (la sala central y las cuatro salas regionales): el presidente de la República propone la lista de candidatos y la Cámara de Diputados elige por el voto de las dos terceras partes. Debe recordarse que la reforma de 1993 eliminó el principio de autocalificación y con ello transfirió la última instancia al Tribunal, por lo cual mantener dicho mecanismo para su integración constituye un auténtico retroceso porque coloca en manos del presidente de la República la decisión sobre la integración del organismo colegiado que tiene la última palabra en la calificación de la elección de los integrantes de las dos cámaras legislativas.⁵

La reforma al Código Penal

La reforma al Código Penal consistió en la creación de nuevos tipos de delitos electorales, la puntualización de los ya existentes y la ampliación de las sanciones a quienes los cometan. Resulta oportuno recordar que ya en 1990, como parte del proceso de reforma que condujo a la elaboración del COFIPE, se modificó el Código Penal para incluir en él un capítulo dedicado a los delitos electorales y las sanciones correspondientes. En este punto se modificó la tradición de la LFOPPE de 1977 y del Código de 1987, los cuales incluían capítulos específicos en esta materia, de tal manera que la reforma de marzo de 1994 no crea por primera vez una legislación al respecto sino que modifica la ya existente.⁶ El título XXIV reformado del código tipifica treinta y nueve delitos electorales y sus sanciones.

El artículo 403 del Código establece la sanción de diez a cien días-multa y prisión de seis meses a tres años a quien:

- I. vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley;
- II. vote más de una vez en la misma elección;
- III. haga proselitismo o presione a los electores el

- día de la votación, ya sea dentro de la casilla o en donde estén formados los electores;
- IV. obstaculice o interfiera la votación, el escrutinio o el cómputo;
- V. recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos;
- VI. solicite votos por paga o por promesa de dinero u otra recompensa;
- VII. viole de cualquier manera el secreto del voto;
- VIII. vote o pretenda votar con una credencial que no sea la suya;
- IX. el día de la elección organice alguna reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido del voto (como ocurrió en 1991 con el operativo del PRI que la oposición denominó "operación tamal");
- X. introduzca, sustraiga, destruya o altere una o más boletas de manera ilícita o documentos electorales;
- XI. obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa;
- XII. impida en forma violenta la instalación de una casilla.

La novedad que introdujo la reforma que comentamos consistió en la introducción de nuevos delitos y en la acumulación de las sanciones (los días-multa más los meses de prisión) en lugar de su carácter alternativo como era antes.⁷

El artículo 404 reformado establece una sanción de hasta 500 días-multa a los ministros de los cultos religiosos que, en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en determinado sentido o bien a la abstención.

El artículo 405 establece que se impondrá una sanción de cincuenta a doscientos días-multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que incurra en alguno de los siguientes delitos:

- I. altere, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- II. se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;
- III. obstruya el desarrollo normal de la votación, sin causa justificada;
- IV. altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales;

- V. no entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin causa justificada;
- VI. ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar en determinado sentido, ya sea dentro de la casilla o en el lugar en que estén formados;
- VII. instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley, la instale en lugar distinto al legalmente señalado o impida su instalación;
- VIII. expulse de la casilla sin causa justificada al representante de un partido político, o coarte sus derechos;
- IX. conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas correspondientes para que cesen;
- X. permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas;
- XI. propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o a sus resultados.

Las novedades en este artículo son tres: a) las sanciones tienen un carácter acumulativo, en tanto que antes eran alternativas; b) dado que este artículo plantea posibles delitos de funcionarios electorales, se aplica además lo establecido por el artículo 402, que prevé la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo; c) las fracciones IX a XI fueron adicionadas.⁸

El artículo 406 prevé una sanción de cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista que:

- I. ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar en determinado sentido, ya sea dentro de la casilla o en donde los electores estén formados;
- II. realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
- III. sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de la documentación electoral;
- IV. obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;
- V. propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada o a sus resultados;
- VI. impida violentamente la instalación, apertura

o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos de ley.

El artículo 407 establece penas de doscientos a cuatrocientos días-multa y prisión de uno a nueve años a los servidores públicos que incurran en alguna de las siguientes conductas delictivas:

- I. obligar a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;
- II. condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en determinado sentido;
- III. destine fondos, bienes o servicios bajo su responsabilidad al apoyo de un partido o un candidato, sin perjuicio de la pena que le pueda corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo por medio de sus subordinados usando el tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido o candidato. En la comisión de este delito no hay el beneficio de la libertad provisional.⁹

No está de más recordar que una queja reiterada de los partidos opositores se refería precisamente a la utilización discrecional de los recursos gubernamentales, tanto humanos como materiales, para apoyar las labores del PRI y de sus candidatos. Sin lugar a dudas, este modelo de comportamiento caracterizó la relación PRI-gobierno durante el último medio siglo, y resultaría ingenuo pensar que su tipificación como delito terminará con él de la noche a la mañana; sin embargo, se trata de un avance que debe consolidarse. El grupo parlamentario del PRI intentó limitar los alcances de esta reforma mediante una iniciativa para modificar el artículo 407, con la finalidad de que se interpretara “correctamente” y “evitar interpretaciones abusivas de la oposición, que intenta coartar el derecho de los funcionarios públicos a apoyar a sus candidatos”, según dijo María de los Ángeles Moreno, lideresa del grupo parlamentario priísta en la Cámara de Diputados.¹⁰ Dicha iniciativa se presentó el día 7 de julio y se retiró el 13 del mismo mes ante el rechazo de los grupos parlamentarios de la oposición.¹¹

El artículo 408, que no se reformó, plantea en el terreno de los delitos electorales la conducta de quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara

respectiva, a desempeñar el cargo en el plazo de ley. En este caso se aplicará la sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años.¹²

Los artículos 409, 410 y 411 se refieren a delitos relacionados con el Registro Federal de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos. Este último fue creado, como figura legal, por la reforma a la Ley General de Población de 1992, pero hasta la fecha no se ha puesto en vigor.¹³ El artículo 409 prevé una sanción de veinte a cien días-multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

- I. proporcione documentos o información falsos al Registro Federal de Electores, con la finalidad de obtener el documento que acredite la ciudadanía, y
- II. altere, sustituya, destruya o haga uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que expida el Registro Nacional de Ciudadanos (que aún no existe).

El artículo 410 incrementa la sanción prevista por el artículo anterior si el infractor es integrante del personal al servicio del Registro Nacional Ciudadano o bien de nacionalidad extranjera. Por su parte, el artículo 411 establece una sanción de setenta a doscientos días-multa y prisión de tres a siete años, a quien participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales, o en la expedición ilícita de credenciales para votar.¹⁴

El artículo 412 está relacionado con la fracción tercera del 407, pues prevé una sanción de dos a nueve años de prisión al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos para fines partidarios. En la comisión de este delito no hay el beneficio de la libertad provisional.

Como puede advertirse por el análisis precedente, virtualmente no quedó delito electoral sin tipificación ni sanción. El acuerdo del 27 de enero previó la posibilidad del nombramiento de una fiscalía especial de la Procuraduría General de la República para la atención de esta materia. El Consejo General del IFE, en su sesión del 28 de febrero, acordó impulsar la creación de esta fiscalía.¹⁵ Sin embargo, el nombramiento del fiscal tuvo que esperar hasta el 16 de julio, virtualmente un mes antes de la jornada electoral, y su desempeño fue poco satisfactorio en términos generales. La designación recayó en Ricardo Franco Guzmán, abogado penalista y antiguo colaborador del doctor Jorge Carpizo en la

PGR.¹⁶ Un balance detallado del desempeño de esta fiscalía y de la aplicación de la normatividad en torno a los delitos electorales excede con mucho el análisis de estas páginas, pero puede afirmarse que los dos partidos opositores más importantes, el PAN y el PRD, hicieron fuertes críticas a la ineficacia de su actuación.

La reforma del COFIPE

Desde la realización del periodo extraordinario de sesiones de los días 22-24 de marzo se conoció, junto con las iniciativas de reforma a la Constitución y al Código Penal, la iniciativa de modificaciones al COFIPE, firmada, de la misma manera que aquéllas, por los grupos parlamentarios de los tres partidos más importantes, a los cuales se unió finalmente el del PARM.¹⁷

El periodo ordinario de sesiones que tendría a su cargo la discusión y aprobación de esta segunda etapa de la última reforma del sexenio, dio inicio el 19 de abril en medio del rumor de que se haría alguna modificación legal con la finalidad de que el Colegio electoral que calificara la elección presidencial fuera constituido por la legislatura saliente y no por la entrante, y la posibilidad de que el regente del Distrito Federal pudiera ser electo por voto directo en agosto de 1994, además del paquete de modificaciones al COFIPE previamente acordado entre los cuatro grupos parlamentarios signantes de la iniciativa.¹⁸ Después de un par de semanas de discusiones, el 12 de mayo se aprobó el dictamen de modificaciones al COFIPE en la Cámara de Diputados con 266 votos a favor (del PRI, el PAN, el PARM y una parte de la diputación del PRD), 16 votos en contra (del PPS, el PFCRN y otra parte del PRD) y 6 abstenciones.¹⁹ Al día siguiente, la reforma se aprobó por unanimidad en el Senado.

En total se reformaron veinticinco artículos del COFIPE, se adicionaron otros cinco con párrafos de detalle y se derogaron incisos o párrafos de detalle de siete artículos más.²⁰ A continuación se analizan las modificaciones más importantes agrupadas en torno a zonas específicas del proceso electoral.

a) **ORGANISMOS ELECTORALES.** Se desarrollan los aspectos ya contenidos en la reforma al artículo 41 constitucional y algunos otros propios de la reglamentación de detalle de los niveles local y distrital del IFE. En el Consejo General se detalló el mecanismo de nombramiento de los consejeros ciudadanos a partir de las propuestas

de los grupos parlamentarios y su elección por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, y se estableció como requisito para los aspirantes tener un título profesional, no necesariamente de abogado. En segundo lugar, se confirmó la representación paritaria de los partidos (un representante por partido) en todos los consejos del IFE (general, locales y distritales) pero también su pérdida del derecho a voto en ellos. También se eliminó el voto de calidad del secretario de Gobernación dentro del Consejo General, de tal manera que buena parte de la capacidad de decisión del organismo quedó en manos de los consejeros ciudadanos. Así, los miembros del Consejo General con derecho a voto son ahora once:

- el secretario de gobernación, quien continúa presidiéndolo;
- cuatro representantes del legislativo: dos diputados y dos senadores, en cada caso uno de la mayoría y uno de la primera minoría de cada cámara;
- seis consejeros ciudadanos (Arts. 74 a 79).

Más tarde, se llegó al consenso entre los tres principales partidos en torno a seis ciudadanos de reconocido prestigio académico y profesional, algunos de los cuales tenían una trayectoria vinculada a la oposición, partidaria o no: José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg, Santiago Creel, Ricardo Pozas y Fernando Zertuche.²¹ El 24 de mayo la Cámara de Diputados aprobó el nombramiento de los seis consejeros y éstos se integraron al Consejo en su sesión del 3 de junio, tan sólo dos meses y medio antes de la jornada electoral. En esa misma fecha se aprobó el nombramiento de Juan Molinar Horcasitas, uno de los más irreductibles críticos del sistema electoral mexicano, como director ejecutivo de Prerrogativas a los Partidos Políticos, hecho que puede considerarse como una muestra adicional de apertura.

En los niveles local y distrital se introdujeron las siguientes modificaciones. En concordancia con lo ocurrido en el Consejo General, en los consejos locales y distritales también se eliminó el derecho de voto de los partidos. Se redujo de dos a uno el número de vocales (quienes son miembros de las juntas respectivas y por tanto son funcionarios de tiempo completo) con derecho a voto en los consejos, de tal manera que ahora solamente el vocal ejecutivo tiene este derecho. Debe recordarse que la reforma de 1993 ya había disminuido ese número de cinco (todos los vocales) a dos (el vocal

ejecutivo y el secretario). Por último, disminuyó de nueve a seis (como era antes de la reforma de 1993) el número de consejeros ciudadanos en los consejos, de tal manera que en este aspecto nunca se puso en práctica la reforma de 1993 (que aumentó de seis a nueve los consejeros ciudadanos). Un aspecto que no cambió fue el derecho a voto de calidad del presidente de los consejos locales y distritales, contrariamente a lo que ocurrió en el Consejo General, en el cual dicho voto sí desapareció, lo que puede entenderse como una última tentativa del gobierno y el PRI para no perder por completo el control sobre la estructura electoral (Arts. 104 y 115 del COFIPE).

La reforma amplió las facultades de los consejos locales y distritales y redujo correlativamente las de las juntas respectivas, en dos aspectos específicos: la determinación del tope máximo de gastos de campaña para senadores y diputados, respectivamente, y la acreditación de los observadores electorales. En estos dos aspectos, ahora corresponde a los consejos la decisión final.

b) **REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS.** Se amplió el número de candidatos a diputados que los partidos políticos pueden postular por las dos vías legales, de mayoría relativa y de representación proporcional, de treinta a sesenta (Art. 8).

Se establece la obligatoriedad de que el IFE convoque en el primer trimestre del año anterior a las elecciones, a las organizaciones interesadas en obtener su registro condicionado como partidos políticos. Antes ésta era una facultad discrecional (Art. 33). También se amplía el plazo en que los partidos pueden registrar a sus representantes de casilla (Art. 201).

c) **DIVERSOS ASPECTOS DEL PROCESO ELECTORAL.** Se amplían los derechos de los observadores nacionales: ya no sólo pueden observar la jornada sino todas las etapas del proceso, su acreditación puede realizarse a través de sus agrupaciones, sus cursos de capacitación pueden ser impartidos por sus agrupaciones y no sólo por las autoridades electorales, y además pueden solicitar a las juntas locales la información que requieran (Art. 5). Se establece además la figura de “visitantes extranjeros” a quienes por un extraño pudor no se les llama observadores, pero que en los hechos lo son pues podrán observar el proceso electoral por invitación del Consejo General del IFE (Art. 82).

Se reduce el número máximo legal de casillas especiales, en las cuales pueden votar los ciudadanos en

tránsito, que por definición no están incluidos en las listas nominales del distrito en el que votan. Antes podían instalarse hasta un máximo de doce, mientras que ahora nunca pueden ser más de cinco por distrito (Art. 197). De hecho, ésta era una demanda de los partidos opositores, que sostenían que en estas casillas normalmente se producían múltiples irregularidades. Antes de la reforma, en la sesión del Consejo General del IFE del 28 de febrero de 1994, el representante del PRD propuso, y se aprobó por unanimidad, un número máximo de estas casillas (687 en todo el país) y la reducción en la dotación de boletas para cada una de ellas, de 750 a 300. La dotación de 750 boletas (21 casillas) se mantuvo exclusivamente en las ubicadas en los distritos fronterizos.²² La combinación de estas dos situaciones, la reforma legal y el acuerdo del Consejo General, condujeron a un desbordamiento de las casillas especiales durante la jornada electoral.

d) **NULIDADES, RECURSOS, CONTENCIOSO.** Por lo que se refiere a las causales de nulidad, se introducen dos modificaciones: en primer lugar, se establece con toda claridad que impedir el acceso a las casillas o expulsar de ellas a los representantes de partido, aun cuando ello no sea determinante para el resultado, es una causal para declarar la nulidad de la votación en esa casilla. En segundo lugar, se añadió una nueva causal: impedir, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y que esto sea determinante para el resultado de la votación (Art. 287).

Debe recordarse que, de acuerdo con la reforma de 1993, la instancia que puede declarar la nulidad tanto de una casilla como de una elección (con la excepción de la presidencial) es el Tribunal Federal Electoral, el cual está integrado por cinco salas de primera instancia (una central y cuatro regionales) y una sala de segunda instancia. El procedimiento para el nombramiento de los integrantes del Tribunal se mantiene en lo sustancial. Los integrantes de la primera instancia son propuestos por el Presidente de la República y elegidos por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes; mientras que los integrantes de la segunda instancia son propuestos por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y elegidos por la Cámara de Diputados, y su presidente es el presidente del Tribunal.

Sin lugar a dudas, en este punto aún hay un buen trecho por avanzar en lo referente a desligar la composición del tribunal de la voluntad presidencial. De hecho, la historia electoral de México tiene un ante-

cedente en este sentido: el Tribunal de lo Contencioso Electoral, previsto por el código de 1987, era elegido por la Cámara de Diputados a partir de las propuestas que realizaban los propios grupos parlamentarios de los partidos políticos.

e) **SISTEMA DE REPRESENTACIÓN.** No se introdujo cambio alguno en este aspecto. Se mantiene lo establecido por la reforma de 1993: la apertura del Senado a un senador de la primera minoría y la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados mediante una fórmula que tiende a sobrerrepresentar al partido mayoritario en condiciones de alta competencia y que lo subrepresenta en la situación contraria.²³

La reforma que viene

El sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) vivió tres reformas electorales sustanciales: la de 1989-1990, la de 1993 y la de 1994, además de otras tantas pequeñas modificaciones a algunos artículos específicos del COFIPE, como la de diciembre de 1990, que tuvo la finalidad de ajustar la cláusula de gobernabilidad; la de 1992, que modificó un transitorio relacionado con la credencial para votar con fotografía; y otra en junio de 1994, que ajustó la redacción de los artículos 74 y 77 relativos a los consejeros ciudadanos. Demasiadas reformas para un solo sexenio. Y sin embargo, nadie pareció quedar satisfecho: ni el PRI, ni el PAN, ni el PRD, mucho menos los partidos pequeños que quedaron fuera del legislativo pero con registro (PFCRN y PVEM) o que perdieron el registro (PPS, PARM y PDM).

El gran problema del reformismo electoral mexicano parece ser que mientras más se avanza, más lejos se parece estar del objetivo de la democratización cabal del sistema electoral y de la construcción de un sistema de partidos plenamente competitivo. En cada reforma el gobierno y el PRI conceden algún pequeño avance para lograr el apoyo de alguno o algunos de los partidos, pero a cambio de no perder el control sobre la institucionalidad electoral y la gobernabilidad del conjunto del régimen político. Por ello, no es de extrañar que una vez concluido el proceso electoral el propio secretario de gobernación, presidente del Consejo General del IFE, haya afirmado:

Aún hay aspectos que deben ser perfeccionados y reformas por realizarse. Los principales partidos políticos deberán alcanzar el consenso para seguir avanzando en aspectos

de nuestra democracia electoral como son: mayor equidad en las condiciones de la contienda electoral, fortalecimiento de un real sistema de partidos políticos, concluir el proceso de supresión de la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales y definiciones más precisas sobre el papel que juegan los medios masivos de comunicación en la contienda electoral.²⁴

Por su parte, cinco de los seis consejeros ciudadanos concluyeron que la gran lección del proceso electoral es que urge una nueva reforma electoral que se inscriba en un proceso más amplio de reforma política integral.²⁵ El propio presidente elegido el 21 de agosto de 1994, Ernesto Zedillo, ha reconocido la necesidad de promover la “reforma electoral definitiva” como parte de un proceso más general de reforma del estado, y en esa lógica impulsó el acercamiento con los partidos opositores en torno a un conjunto de “Compromisos para un acuerdo político nacional”.²⁶

Pero ésa ya es otra historia. Lo indudable es que la gran lección del reformismo electoral del sexenio de Salinas, particularmente del último año, es que aún falta un buen trecho por recorrer en el camino hacia un sistema electoral democrático, competitivo, sin ases bajo la manga. Ese trecho deberán recorrerlo todos los actores políticos: el gobierno, el PRI, el PAN, el PRD, los partidos pequeños, las organizaciones no gubernamentales de observación, etc. Pero el ingrediente fundamental sigue dependiendo del gobierno y el PRI: la voluntad auténtica de transitar hacia reglas del juego que sometan realmente a la competencia entre los partidos el acceso a las posiciones de gobierno. De lo contrario, el riesgo es mayor.

Notas

- ¹ He analizado la lógica de conjunto de las reformas electorales del sexenio en “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, *Polis 94*. UAM-I. Así mismo, examiné con todo detalle la reforma de 1993 en “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés (coord.). 1995. *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*. México, UAM-I.
- ² *La Jornada*, 28 de enero de 1994, pp. 1 y 11.
- ³ *La Jornada*, 26 de enero de 1994, p. 20.
- ⁴ *El Universal*, 24 de marzo de 1994, pp. 1, 28. *La Jornada*, 24 de marzo de 1994, pp. 54, 20, 21 y 22.
- ⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994, p. 2.
- ⁶ René González de la Vega. 1991. *Derecho penal electoral*.

- México, Porrúa, pp. 229-244; Javier Patiño Camarena. 1994. *Derecho electoral mexicano*. México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 92-100.
- ⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1994, pp. 2-4. Javier Patiño Camarena: *op. cit.*, pp. 96-99.
 - ⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 1994, pp. 2-4.
 - ⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 1994, pp. 2-4.
 - ¹⁰ *La Jornada*, 10 de julio de 1994, pp. 1, 10.
 - ¹¹ *La Jornada*, 14 de julio de 1994, pp. 1, 6.
 - ¹² *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1994, pp. 2-4.
 - ¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de julio de 1992.
 - ¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1994, pp. 2-4.
 - ¹⁵ *La Jornada y El Universal*, 1 de marzo de 1994.
 - ¹⁶ *La Jornada*, 17 de julio de 1994, pp. 1, 8.
 - ¹⁷ *Revista Voz y Voto*, abril de 1994, pp. 70-72; *La Jornada*, 25 de marzo de 1994, p. 11.
 - ¹⁸ *La Jornada*, 20 de abril de 1994, pp. 1, 16, 44.
 - ¹⁹ *El Universal y El Financiero*, 13 de mayo de 1994.
 - ²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9.
 - ²¹ He analizado con detalle este aspecto en “El COFIPE reformado ante la prueba de las urnas”, *El Cotidiano*, núm. 65, UAM-A, noviembre de 1994, pp. 68-74.
 - ²² *La Jornada*, 1 de marzo de 1994.
 - ²³ He analizado con detalle este aspecto en “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés (coord.). 1995. *Elecciones y partidos políticos en México*. México, UAM-I, pp. 239-240.
 - ²⁴ Discurso de Jorge Carpizo, 12 de septiembre de 1994, en *El Universal*, 13 de septiembre de 1994, p. 19.
 - ²⁵ Creel, Ortiz Pinchetti, Granados Chapa, Pozas y Woldenberg, “Propuestas de agenda para una nueva reforma electoral”. *Voz y Voto*, núm. 22, diciembre de 1994; *Este país*, enero de 1995. *Etcétera*, núm. 95, 24 de noviembre de 1994.
 - ²⁶ “Perfil de la Jornada”, *La Jornada*, 18 de enero de 1995, pp. I-IV.

Bibliografía

- Becerra Chávez, Pablo Javier. 1995. “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”. *Polis 94*, México, UAM-I, Depto. de Sociología.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés. *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*. México, UAM-I, Depto. de Sociología.

Creel, Santiago, José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, Ricardo Pozas y José Woldenberg. "Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral", *Voz y Voto*, núm 22, diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación, viernes 25 de marzo de 1994.

Diario Oficial de la Federación, martes 19 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación, miércoles 18 de mayo de 1994.
González de la Vega, René. 1991. *Derecho penal electoral*. México, Porrúa.

Patiño Camarena, Javier. 1994. *Derecho electoral mexicano*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Periódico *El Universal*, diversas fechas de 1994.

Periódico *La Jornada*, diversas fechas de 1994.

Periódico *Reforma*, diversas fechas de 1994.