

RÉGIMEN ELECTORAL

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cambios constitucionales y legales*.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1977, desde los albores de la llamada “tercera ola democrática”,¹ ha tenido lugar en México un amplio ciclo de reformas a la Constitución en materia político-electoral. Con el objetivo explícito de avanzar en el proceso de transición y consolidación democrática, se aprobaron las siguientes trece reformas constitucionales: 1977 (6 de diciembre), 1981 (22 de abril), 1986 (15 de diciembre), 1990 (6 de abril), 1992 (28 de enero), 1993 (3 de septiembre), 1994 (19 de abril), 1996 (22 de agosto), 1997 (20 de marzo), 1999 (26 de febrero), 2004 (22 de julio) y 2007 (27 de septiembre y 13 de noviembre).²

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es también miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹ Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London, Norman, 1991.

² Ante el cuestionamiento de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral mexicano, cabe recordar lo sostenido por Bobbio en el sentido de que “Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo” (Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7). Sin

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, después de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987, se aprobó en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, reformado integralmente según *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 2008, se encuentran en vigor, junto con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996, con su más reciente reforma publicada el 10. de julio de 2008.

La evolución político-constitucional mexicana en materia electoral durante este periodo abarca seis grandes temas en el ámbito federal: 1. El sistema electoral para la conformación del Poder Legislativo; 2. El régimen de los partidos políticos; 3. La ampliación de los sujetos de derechos político-electorales; 4. La organización de las elecciones; 5. La justicia electoral, y 6. Las condiciones de la competencia electoral, incluyendo el acceso a los medios de comunicación.

II. CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Los cambios constitucionales y legales desde 1977 han venido construyendo, de forma paulatina, las normas y las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral y, posteriormente, el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas, contribuyendo a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural, con elecciones competitivas y la posibilidad de la alternancia; la apertura del Congreso a la pluralidad po-

entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieran adoptado con antelación —recuérdense las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano—, es pertinente destacar la voluntad política reiteradamente mostrada durante este periodo por los diversos partidos políticos en favor de los consensos respectivos.

lítica y el diseño de fórmulas de integración, que redujeron los márgenes de sub y sobrerrepresentación, así como la recurrencia de gobiernos divididos; la ampliación de los sujetos de derechos político-electorales; la gradual autonomía de los organismos electorales frente a los poderes públicos, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral, y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procedimientos electorales, así como la mejoría en las condiciones de la contienda electoral en favor de la equidad.

1. *El sistema electoral para la conformación del Poder Legislativo*

A. Integración de la Cámara de Diputados

Con la reforma política de 1977, la representación en la Cámara de Diputados se tornó más plural, al adoptarse un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, modificándose así el sistema de escrutinio de mayoría relativa sin representación de minorías, que desde el siglo XIX nos había caracterizado y sólo se matizó con los llamados “diputados de partido” a partir de 1963. Al efecto, se elevó a cuatrocientos miembros la Cámara de Diputados, con lo cual casi se duplicó; trescientos de ellos eran elegidos por votación mayoritaria y hasta cien diputados podían ser elegidos por el principio de representación proporcional.³

En 1986 se conservó básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario, pero la Cámara de Diputados se amplió a quinientos miembros, incrementándose a doscientos diputados por representación proporcional, con lo cual pasó a ser la cámara baja más grande de Latinoamérica. Sin embargo, en ese año también se estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad”,

³ Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, t. XII, pp. 195-251.

la cual se suprimió atinadamente en 1993.⁴ Asimismo, se previó que ningún partido podía tener más de 350 diputados; es decir, del 70% de la cámara (mientras que en 1977 era del 75%, ya que las curules de representación proporcional se reservaban únicamente a los partidos que no obtuvieran más de sesenta escaños de mayoría), el cual se redujo a 63% en 1993 y a 60% en 1996, lo cual garantiza que ningún partido político pueda, por sí solo, reformar la Constitución (aun cuando debido a la pluralidad prevaeciente es muy lejana tal posibilidad).

De este modo, en la actualidad la Cámara de Diputados está compuesta por quinientos miembros, trescientos de los cuales son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y los otros doscientos a través de representación proporcional por listas regionales cerradas y bloqueadas (sin que los electores las puedan modificar) en cinco circunscripciones plurinominales de cuarenta miembros cada una. Los trescientos escaños de mayoría son distribuidos entre las 32 entidades federativas de acuerdo con su volumen de población, con la salvedad de que ninguna entidad puede tener menos de dos escaños.⁵

⁴ La cláusula de gobernabilidad de 1986 estableció que el partido que obtuviera el mayor número de distritos de mayoría tendría garantizada la mayoría absoluta de las curules, independientemente de la votación obtenida. La reforma de 1990 mantuvo dicha cláusula de gobernabilidad, pero exigiendo para su aplicación la obtención, al menos, del 35% del total de la votación emitida. La reforma de 1993 eliminó la cláusula de gobernabilidad y creó un sistema paralelo, en donde la distribución de las curules de representación proporcional fuera completamente independiente de los resultados de las elecciones en los distritos uninominales, en el entendido de que ningún partido podía ganar más de 60% de los escaños (300 de los 500). Empero, este cambio provocó en 1994 los resultados más desproporcionados que México ha experimentado con el sistema mixto, ya que el PRI obtuvo 60% de las curules con cerca de 50% de la votación (*cf.* Weldon, Jeffrey A., “México: democratización a través de reformas electorales”, *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2006, p. 113).

⁵ El Instituto Federal Electoral (IFE) es responsable de distribuir los trescientos escaños de mayoría entre las entidades federativas. El propio IFE traza los distritos uninominales dentro de las entidades tratando de que todos ellos contengan el mismo volumen de población y de respetar los límites municipa-

En los términos de la reforma de 2008 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los partidos políticos nacionales pueden formar coaliciones totales o parciales para la elección de diputados de mayoría relativa. Si dos o más partidos se coaligan, deben formalizar un acuerdo ante el IFE. En todo caso, cada uno de ellos aparece con su propio emblema en la boleta electoral; los votos se suman para el candidato de la coalición y cuentan para el respectivo partido político, entre otros efectos, para la asignación de diputados por representación proporcional, para lo cual cada uno debe registrar sus propias listas regionales de candidatos por este último principio (a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, cuando los partidos coaligados podían pactar la forma en que los votos que obtuviera la coalición se distribuirían entre ellos para efectos de la asignación de escaños de representación proporcional). Asimismo, si los partidos forman una coalición total para diputados o senadores de mayoría relativa, deberán coaligarse también para elección de presidente de la República.

Los electores emiten su voto para diputados en una sola boleta electoral. La suma de los votos emitidos en cada uno de los distritos para la elección de diputados de mayoría se utiliza después para calcular el número de escaños de representación proporcional que le corresponde a cada partido, los cuales se asignan utilizando la fórmula de Hare y, si aún quedaran curules por repartir, la fórmula de resto mayor. Sin embargo, solo tienen derecho a participar en la distribución de curules de representación proporcional los partidos que superen el umbral requerido del 2% (anteriormente era del 1.5%) del total de la votación emitida a nivel nacional.

El número de curules de representación proporcional que se le asignan a cada partido es independiente del número de diputados de mayoría que haya obtenido, con dos importantes excepciones: la primera, como se indicó, bajo ninguna circunstancia

les. Asimismo, divide el país en cinco distritos plurinominales para efectos de la elección de las curules de representación proporcional.

un partido puede obtener más de trescientos diputados en total; la segunda, como regla general y desde 1996, el número de curules que obtenga un partido no puede ser mayor en ocho puntos porcentuales respecto al total de votos que haya obtenido. De este modo, se fijó en ocho puntos porcentuales el nivel máximo de sobrerrepresentación, por lo que un partido debe obtener al menos 42.1% de la votación válida o efectiva y al menos 167 distritos de mayoría para contar con 251 curules (mayoría absoluta) en la Cámara de Diputados. Esta regla electoral ha sido la más estable desde que se implantó la representación multipartidista en 1977 y su antecedente en 1963, pues se ha aplicado en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2006 y 2009. Ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta de los diputados bajo esta regla.

El periodo de los diputados desde nuestra independencia nacional hasta el texto original de la Constitución de 1917 fluctuó entre dos años, bajo regímenes federales, y cuatro, durante los centralistas, renovándose por mitad en estos últimos cada dos años, sin restricciones para su reelección. No fue sino por la reforma de 1933 en que se estableció un periodo de tres años y se proscribió la reelección para el periodo inmediato, aspecto este último que se comenta al final del siguiente inciso.

B. Integración de la Cámara de Senadores

En 1993, atendiendo a una de las propuestas más persistentemente planteadas por sectores académicos y progresistas, la Cámara de Senadores se abrió a la representación de las minorías, en tanto que en cada estado y el Distrito Federal se debían elegir cuatro senadores, de los cuales tres eran electos según el principio de mayoría relativa, y el restante era asignado a la primera minoría, garantizando que al menos una cuarta parte de los senadores fueran de la oposición.

La anterior fórmula se modificó nuevamente en 1996, en que se adoptó un sistema mixto para la elección de los 128 senadores, que ha propiciado mayor pluralidad y aún se encuentra en vigor.

En cada estado y el Distrito Federal se eligen tres senadores, y los otros 32 se asignan por el principio de representación proporcional en una sola lista a nivel nacional. Para elegir a los tres senadores por entidad federativa, cada partido político presenta una lista cerrada y bloqueada con dos candidatos. Los dos candidatos del partido que obtiene el mayor número de votos resultan elegidos, en tanto que el primer candidato de la lista del partido ubicado en segundo lugar obtiene la tercera curul, sin que los electores puedan modificar el orden de los candidatos.

Cada partido presenta también una lista a nivel nacional cerrada y bloqueada de 32 candidatos para las curules senatoriales de representación proporcional. Los votos de todas las entidades federativas para el Senado son sumados a nivel nacional. En este caso también se exige a los partidos un umbral de 2% del total de la votación emitida, y las curules se distribuyen utilizando el método de Hare y, como complemento, el de resto mayor. A diferencia de la Cámara de Diputados, no existe vínculo alguno entre las curules de mayoría y las de representación proporcional; así, los dos sistemas operan de forma paralela, y las curules de representación proporcional no compensan desproporcionalidad alguna. Como advierte Weldon, esta fórmula electoral podría concederle la mayoría absoluta al partido con más fuerza electoral si obtiene alrededor de 40% de la votación nacional distribuida de manera favorable y logra una ventaja de tres o cuatro puntos sobre su más cercano rival. Para obtener dos tercios de las curules en el Senado (quórum necesario para aprobar reformas constitucionales, así como elegir varios servidores públicos de alta jerarquía, como los ministros de la Suprema Corte) se necesita obtener dos tercios de la votación nacional.⁶ Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de curules en el Senado en las elecciones de 2000 o 2006.

Con el argumento de que una lista nacional no es la más apropiada para una Cámara que teóricamente representa a las entidades federativas, se han formulado distintas propuestas para

⁶ Weldon, *op. cit.*, nota 4, p. 114.

eliminar los correspondientes senadores de representación proporcional como complemento de los de mayoría relativa y primera minoría. De ser así, y a fin de no perder la pluralidad que se ha logrado con el mecanismo en vigor, cabría ponderar la adopción de un sistema por el cual se elijan tres o cuatro senadores en cada entidad federativa, por el principio de representación proporcional, utilizando la fórmula D'Hondt o de divisor. Incluso, cabría ponderar si la lista de candidatos de cada entidad federativa tuviera el carácter de cerrada, pero desbloqueada, a fin de permitir al elector determinar, con su voto, en qué orden se deben asignar las curules a los correspondientes candidatos (en lugar de que dicho orden sea fijado por el partido político postulante), lo cual también implica la competencia entre los compañeros de partido (que, si bien amplía la representatividad y democratización, acarrea riesgos para la estabilidad y cohesión partidaria).

Sin duda, la ampliación de la representación de las minorías en el órgano Legislativo federal no sólo permite mayor justicia en la representación, sino constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional, y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras propicia un saludable dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomiendan.

El periodo de los senadores desde la Constitución Federal de 1824 al texto original de la Constitución de 1917 fluctuó entre cuatro años, bajo regímenes federales; seis y hasta ocho años, durante los centralistas, previéndose en ocasiones su renovación parcial cada dos años, con diversas modalidades. Fue la reforma de 1933 la que amplió a seis años el periodo de los senadores (prohibiendo la reelección de senadores para el periodo inmediato), en el entendido que la de 1986 previó su renovación por mitad cada tres años, pero la de 1993 restableció la totalidad de su renovación cada seis años.

La reforma de 1933, que impidió la reelección inmediata de diputados y senadores, aunque fue presentada como conse-

cuencia natural del principio revolucionario de “no reelección”, pretendió resolver problemas internos del entonces Partido Nacional Revolucionario (que después se transformó en Partido de la Revolución Mexicana y, posteriormente, en PRI), incrementando la lealtad a la dirigencia nacional y reduciendo el poder de los caciques y líderes locales. No obstante, sirvió para reducir la autonomía del Congreso y limitar la independencia de los legisladores, pues las perspectivas de continuar una carrera política al término de su gestión dependían de la maquinaria partidista, lo que por muchos años aumentó el poder del presidente de la República por su capacidad de controlar esa maquinaria. Como consecuencia, la disciplina partidista en nuestro país ha sido tradicionalmente muy elevada, particularmente en el PRI hasta el 2000. Cabe recordar que México (junto con Costa Rica, en América Latina) es de los pocos países donde se prohíbe la reelección legislativa consecutiva.

Lo anterior hizo que surgieran numerosas voces autorizadas, tanto en sectores académicos como políticos, a favor de reformar el artículo 59 constitucional para contemplar la reelección inmediata de los legisladores federales, con diversos matices, lo cual fortalecería, entre otros aspectos, el vínculo representantes-electorado y las correspondientes carreras legislativas, en beneficio del profesionalismo del trabajo legislativo, la eficacia de los controles interorgánicos Legislativo-Ejecutivo, la gobernabilidad democrática y la rendición de cuentas, ya que los electores podrían premiar o castigar el desempeño de sus representantes. Lo anterior, sin desconocer la conveniencia de establecer límites al número de periodos consecutivos (por ejemplo, doce años consecutivos), a fin de impedir el anquilosamiento de la representación. En todo caso, la reelección legislativa consecutiva debe ir acompañada de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y transparencia, a fin de que el electorado se encuentre en aptitud de tomar decisiones informadas.

2. *El régimen de los partidos políticos*

Como se sabe, con posterioridad a la Revolución mexicana y el régimen caudillista que le sucedió, a partir de 1929 y hasta antes de la llamada reforma política de 1977, se fue conformando un sistema de partido hegemónico (en favor del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana), que se caracterizó por la ausencia de condiciones para el surgimiento de alguna oposición política viable para acceder al poder.

El periodo de los últimos treinta años se singulariza por la transición, a través de un proceso de múltiples y en ocasiones complejas reformas jurídico-electoral, de un régimen de partido hegemónico a un sistema pluripartidista competitivo progresivamente consolidado.⁷

Con la reforma política de 1977 se constitucionalizó la figura de los partidos políticos (si bien desde 1963 había una referencia indirecta con los llamados diputados de partido) y se les otorgaron garantías para su funcionamiento. En este sentido, se les caracterizó constitucionalmente como entidades de interés público, previéndose su financiamiento público indirecto y, con posterioridad, el de manera directa.

En este último sentido, son relevantes las reformas de 1996 y 2007, las cuales se caracterizaron por garantizar también el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica, a fin de favorecer la equidad en la competencia política, así como por regular de una manera más detallada y ampliar los derechos y las obligaciones de los partidos políticos, incluyendo mecanismos para la fiscalización de sus recursos.

Al efecto, la reforma de 2007 establece que la fiscalización de los partidos políticos estará a cargo de un órgano técnico con autonomía de gestión, cuyo titular es designado por dos terce-

⁷ Lujambio, Alonso, "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994", en Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995, pp. 33-72.

ras partes del Consejo General a propuesta del presidente. Asimismo, como lo había establecido la jurisprudencia del Tribunal Electoral desde 2002, se puntualiza que el secretario bancario, fiduciario y fiscal no limita al órgano técnico para fiscalizar los gastos de los partidos.

Por otra parte, desde 1996 se puntualiza que la afiliación de ciudadanos a los partidos debe ser libre e individual, y se prohíbe a los sindicatos y corporaciones formar partidos políticos. Además, la reforma de 2007 suprime el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones del Distrito Federal, por lo que se abre la puerta para que haya partidos locales en dicha entidad.

Una propuesta de reforma recurrente en México ha sido la incorporación de candidaturas independientes. Debido a que el sistema mexicano de partidos políticos aún se encuentra en vías de consolidación, pareciera que lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en agosto de 2008, con motivo del caso Jorge Castañeda, en el sentido de que el sistema de registro de candidaturas a presidente de la República vigente en México, exclusivamente a cargo de partidos políticos, no constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁸ podría seguir sirviendo de base para justificar que no se establecieran todavía candidaturas independientes en el ámbito federal (incluyendo las elecciones legislativas).⁹

⁸ La Corte Interamericana concluyó sustancialmente que la disposición del COFIPE, que establece que sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos a la presidencia de la República no sólo se ajustaba al principio de legalidad, al estar prevista legislativamente, sino satisfacía una necesidad social o un interés público imperativo, ya que, atendiendo a razones históricas, políticas y sociales de nuestro país, pretendía establecer un sistema de partidos políticos abierto, representativo, plural, equitativo y competitivo, a fin de superar el previo régimen de partido hegemónico.

⁹ Sin embargo, estimo que la situación en el ámbito local, particularmente tratándose de elecciones municipales, es muy distinta. En mi opinión, la restricción establecida en la reforma de 2007 al artículo 116 constitucional, en

Con independencia de lo anterior, lo que pareciera importante corregir son dos aspectos incorporados en la reforma de 2007 que dificultan el surgimiento de nuevos partidos políticos y, por tanto, hacen más rígido el sistema de partidos: la posibilidad de registrar nuevos partidos se amplió a seis años, en lugar de tres, lo cual resulta injustificado; asimismo, se duplicó a 0.26% el mínimo de afiliados exigido, en lugar del 0.13%, lo cual también es excesivo. En general, se estima conveniente volver a lo establecido anteriormente para mantener accesible el surgimiento de nuevas opciones y evitar el anquilosamiento del sistema de partidos, máxime que nuestro sistema mantiene el llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos.

Asimismo, es fundamental ampliar y garantizar la democracia interna de los partidos políticos. En términos generales, los procedimientos para la postulación de candidatos se han ido abriendo en los últimos años —pasando de la mera designación por la cúpula, convenciones cerradas o elecciones primarias muy controladas, a mecanismos paulatinamente más abiertos—, desmenuzando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una función garante importante en tal sentido. Sin embar-

el sentido de que las Constituciones y leyes de los estados deben garantizar el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, podría no satisfacer los parámetros de necesidad y proporcionalidad exigidos por la Corte Interamericana. Pareciera excesiva la carga de constituir un partido político para quien sólo aspira a ser regidor y no concuerda con ideario alguno de los partidos existentes. Asimismo, si lo que se pretende legítimamente evitar es el riesgo del dinero ilícito en las elecciones municipales, considero que habría otras opciones que restringirían en menor medida el derecho a ser votado, como el establecimiento de la pérdida de la investidura para quien haya sido electo y se evidencie que contó en forma determinante con recursos ilícitos para su elección. Lo anterior, con independencia de la regulación del cabildeo de los grupos de presión o la responsabilidad penal resultante, para cuyo efecto convendría garantizar también la autonomía funcional o técnica del órgano o fiscalía encargado de perseguir los delitos electorales (como ocurre en Panamá, por lo que se refiere al ámbito nacional, o en Chiapas, en cuanto al estatal), debiéndosele dotar al efecto de garantías y recursos suficientes para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

go, los candidatos todavía son muy dependientes de los partidos. Además, los partidos controlan la mayoría de los gastos de campaña, y el hecho de que las listas sean cerradas reduce el incentivo de que los candidatos que las integran realicen actividades de campaña.

3. Ampliación de los sujetos de derechos político-electorales

Como parte de la reforma de 1992, que puntualizó los alcances del principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias, se reformó el artículo 130, para permitir a los ministros de cultos que, como ciudadanos, ejerzan el derecho a votar, si bien se conservó su ineligibilidad para ser votados (salvo que, según la ley, se separen de su ministerio cinco años antes de la elección).

Por su parte, como complemento de las reformas de 1997, 1999 y 2004 en materia de doble nacionalidad, se permitió que los ciudadanos mexicanos que tuvieran otra nacionalidad pudieran ejercer el derecho a votar, además de que se establecieron mecanismos legales para que los conacionales residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto a partir de la elección presidencial de 2006.

4. La organización de las elecciones

Mientras que desde el siglo XIX hasta 1946 la organización de las elecciones federales en México se encontraba descentralizada en los gobiernos de las entidades federativas, a partir de este último año se centralizó en una comisión federal electoral, presidida por el secretario de Gobernación, cuya integración varió según las diversas leyes electorales que la rigieron. Al respecto, el Código Federal Electoral de 1987, que preveía la integración de dicho órgano con base en la fuerza electoral, aseguraba que en la práctica el partido en el gobierno, por sí solo, tuviera mayor número de miembros que los partidos de oposición, por lo que

sus resoluciones tendían a favorecer los intereses de aquél, razón por la cual fue severamente cuestionado con motivo de la elección de 1988.

De ahí que haya sido de gran trascendencia la reforma de 1990, que encomendó a un organismo público constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la función estatal de organizar las elecciones federales, en tanto que la ley desarrolló las características del denominado Instituto Federal Electoral (IFE),¹⁰ cuyos principios constitucionales rectores son la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo (en el entendido de que a partir de la reforma de 1996 se puntualiza como principio rector a la independencia en lugar de este último, precisando que dicho Instituto será autoidad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño).

La reforma de 1994 le dio un significativo impulso al proceso de democratización y la credibilidad electoral y, de acuerdo con la tendencia en el derecho comparado, se logró la llamada “ciudadanización” y consecuente “despartidización” de los órganos electorales, de tal manera que fueran los propios consejeros “representantes de la sociedad civil” quienes tengan la mayor responsabilidad y capacidad de decisión en los diversos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (desde el órgano superior de dirección, según lo previsto en la propia Constitución, hasta la mesa directiva de casilla donde el ciudadano sufraga), de tal manera que ninguna fuerza política, por sí sola o en combinación con las restantes, pudiera inclinar facciosamente las respectivas decisiones electorales.¹¹

¹⁰ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Valadés, Diego, “El sistema electoral de la democracia mexicana”, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa-Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1990, pp. 11-24.

¹¹ Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, en Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, pp. 13-92.

La reforma de 1996 es también de gran importancia, y apunta la plena autonomía del IFE, en tanto que prescinde del secretario de Gobernación como presidente del Consejo General, integrándose con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, concurriendo, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario de ambas cámaras), los representantes de los respectivos partidos políticos y el secretario ejecutivo. Tanto el consejero presidente como los consejeros electorales son elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.¹²

Cabe señalar que la reforma de 2007 suprime la posibilidad de que el nombramiento de los consejeros sea por la Comisión Permanente, y se precisa que el nombramiento por la referida mayoría calificada de la Cámara de Diputados será previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Asimismo, se establece que serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Mientras el periodo del consejero presidente es de seis años, el de consejero electoral es de nueve.

En el mismo año de 2007 se estableció una Contraloría General para la fiscalización de todos los ingresos y egresos del IFE, con autonomía técnica y de gestión, cuyo titular es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, lo cual se ha considerado como un riesgo para la autonomía del citado Instituto.

A nivel legal, además, desde la creación del IFE se han venido estableciendo múltiples controles y mecanismos para garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, como las creden-

¹² Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, núm. 25, 1997; Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

ciales para votar con fotografía, los listados nominales también con fotografía, las boletas electorales foliadas y los observadores electorales.

5. *La justicia electoral*

Desde el siglo XIX hasta la reforma política de 1977 imperó en México un sistema contencioso electoral predominantemente político, en tanto que se encomendaba al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a una parte de los presuntos legisladores la resolución final de las impugnaciones en contra de las elecciones legislativas y, en su caso, presidenciales,¹³ en tanto que la reforma de este último año estableció un recurso de reclamación en contra de las resoluciones del colegio electoral de diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya “resolución” se enviaba a la Cámara de Diputados para que emitiera la resolución definitiva e inatacable.

Sin embargo, la reforma de 1986 derogó atinadamente dicho recurso de reclamación, atendiendo a la severa crítica surgida de la doctrina científica, la cual aducía que en virtud de que la resolución emitida por la Suprema Corte, estrictamente, no tenía un carácter final, tal recurso hacía perder autoridad a la Suprema Corte, y ponía innecesariamente en riesgo su prestigio.

Asimismo, en 1986, el entonces artículo 60 de la Constitución federal estableció, por primera vez, un Tribunal de lo Con-

¹³ Las únicas excepciones fueron durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, en que la competencia respecto de la Cámara de Senadores correspondió al denominado Supremo Poder Conservador, y de 1866 a 1881, en que los tribunales de amparo se consideraron competentes para conocer de impugnaciones en contra de elecciones locales con base en la doctrina de la “incompetencia de origen” (véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TEPJF, 2003, 183 pp.; Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 1-42; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994).

tencioso Electoral, como “órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja”, conservando la llamada “autocalificación” y al colegio electoral como instancia final, pues éste tenía facultad para revisar y modificar las resoluciones del citado tribunal electoral, con lo cual se adoptó un sistema contencioso electoral mixto, jurisdiccional y político.

En 1993 se suprimieron los colegios electorales de cada una de las cámaras, encargados de calificar las elecciones de sus respectivos miembros, con lo cual se modificó el sistema de “autocalificación” que adoptó México durante casi 180 años, y se confirieron al Tribunal Federal Electoral plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias sobre la materia, por otorgar a sus resoluciones efectos definitivos y obligatorios, si bien se conservó la atribución de la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral a fin de calificar la elección presidencial.

El sistema de justicia electoral se vio significativamente robustecido con la reforma de 1996, en tanto se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado de este último y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al efecto, se confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral la facultad de realizar, una vez resueltos los medios de impugnación que se hubieran interpuesto, el cómputo final de la elección presidencial, así como de emitir la declaración de validez de la elección y de presidente electo al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos, como ocurrió en los comicios de 2000, que dio lugar a la alternancia en dicho cargo después de setenta años del entonces partido en el gobierno, y de 2006, en el que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 0.56%.

Asimismo, se otorgan efectos definitivos e inatacables a las resoluciones del Tribunal Electoral recaídas a los medios de im-

pugnación, cuyo objeto es garantizar que todos y cada uno de los actos electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, con lo cual se adoptó un sistema contencioso electoral plenamente judicial.¹⁴ Asimismo, tal como lo había establecido, vía jurisprudencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral, la reforma de 2007 puntualiza que los ciudadanos que impugnen las decisiones internas de un partido, antes de acudir al Tribunal Electoral, deberán haber agotado las instancias previstas al interior del propio instituto político; además, se hace explícito que las salas del Tribunal Electoral podrán inaplicar en casos concretos, normas legales contrarias a la Constitución, con lo cual se subraya el carácter integral del sistema mexicano de justicia electoral.

Desde 1996 se estableció que los magistrados electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que la ley precisa que al efecto ésta presentará una terna para cada vacante. La reforma de 2007 establece que la renovación de los magistrados será escalonada y su periodo dura nueve años. Mientras que la Sala Superior se integra con siete magistrados, cada una de las cinco salas regionales se conforma con tres. Como en el caso de aquélla desde 1996, la reforma de 2007 confiere acertadamente carácter permanente también a las salas regionales.

6. *Las condiciones de la competencia electoral*

Aun cuando paulatinamente se han venido estableciendo diversos mecanismos para favorecer la equidad en la contienda electoral, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, destacan al efecto las reformas de 1996 y 2007.

¹⁴ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM-Porrúa, 2006, 339 pp.

A. *Financiamiento público*

Desde 1996 se establece que el setenta por ciento del financiamiento público se distribuye a los partidos políticos en forma proporcional a su fuerza electoral, y el treinta por ciento restante en forma igualitaria. Asimismo, se prevé que la ley debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

La reforma de 2007 precisa tres categorías de financiamiento público a los partidos:

i) *Ordinario*. Se modifican las bases para el financiamiento público para actividades ordinarias, reduciéndose un poco el monto: se establece una bolsa que resulta de multiplicar el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esa bolsa —que no crecerá por la adición de nuevos partidos— se distribuye, como se indicó, entre los partidos por dos principios: igualitario (30%) y en forma proporcional al número de votos obtenidos en la elección de diputados anterior (70%);

ii) *Para la obtención del voto*. Se reduce el monto destinado a campañas electorales: en año de elección presidencial será del 50% de lo que le corresponda a cada partido por financiamiento ordinario; en año de elección intermedia será del 30% de lo que le corresponda por financiamiento ordinario, y

iii) *Para actividades específicas*. Para actividades de educación, capacitación, investigación, tareas editoriales, etcétera, se asigna un monto fijo de 3% del financiamiento ordinario, que será distribuido: 30% en forma igual y 70% según el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados anterior. A diferencia de la modalidad anterior, lo ejercido en estas actividades no será reembolsable.

B. *Acceso de los partidos a medios de comunicación*

La reforma de 2007 establece que en los procesos electorales federales, el IFE es autoridad única en la administración de

tiempos de radio y TV destinado a sus fines y los de los partidos políticos nacionales. Desde el inicio de precampañas hasta la jornada electoral, el IFE cuenta con 48 minutos diarios (2 o 3 minutos por hora, entre las 6:00 y las 24:00 horas). De ese total, el IFE distribuirá a los partidos, en su conjunto, para las precampañas, un minuto por hora de transmisión (18 min), en tanto que para las campañas, al menos, el 85% de sus 48 minutos diarios (40 min).

Asimismo, se prevé que en procesos electorales locales, el IFE es administrador de los tiempos de radio y TV que corresponden al Estado en las entidades federativas. Al efecto, para entidades federativas con procesos concurrentes con el federal, el tiempo asignado está comprendido dentro del total disponible en el proceso federal. Asimismo, para entidades federativas con procesos no concurrentes, la asignación la determinará la ley.

En ambos casos, el tiempo entre partidos se distribuye por los principios igualitario (30%) y de proporcionalidad, según los votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior (70%).

Fuera de periodos de precampaña y campaña, se le asigna al IFE hasta el 12% del tiempo total de que disponga el Estado. El 50% de ese total lo asignará a los partidos políticos, y el 50% restante lo utilizará para fines propios y de otras autoridades electorales (como el Tribunal Electoral).

C. Prohibiciones a la propaganda electoral a través de medios electrónicos

Para garantizar la equidad, la reforma de 2007 prohíbe a los partidos políticos, adquirir tiempo aire. Asimismo, se eleva a nivel constitucional que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y TV dirigida a influir en las preferencias electorales.

Además, se puntualiza constitucionalmente la prohibición de que en la propaganda de los partidos se denigre a las instituciones

o partidos, o calumnie a las personas. En tales casos, el IFE puede ordenar la cancelación de *spots*.

D. *Propaganda oficial*

La reforma de 2007 establece que la propaganda pagada con recursos públicos no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Los mensajes sólo podrán ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, además de que deberán suspenderse durante las campañas electorales.

E. *Topes de campaña*

La propia reforma de 2007 puntualiza que la ley fijará los límites a las erogaciones de los procesos intrapartidarios (incluyendo los gastos en precampañas). Asimismo, se fija un tope máximo para las aportaciones de los simpatizantes, que equivale al 10% del tope de gastos de la campaña establecido para la última elección presidencial.

F. *Reducción de los periodos de campaña y límites a los de precampaña*

Desde 2007 se prevé que la duración de la campaña para presidente, senadores y diputados será de noventa días, y la de elecciones intermedias será de sesenta días, pero en ningún caso las precampañas respectivas podrán exceder de sesenta y cuarenta días.

Como se ha podido advertir, la evolución político-constitucional mexicana en materia electoral ha contribuido a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural, con elecciones compe-

titivas y la posibilidad de la alternancia; la apertura del Congreso a la pluralidad política bajo fórmulas más representativas y la recurrencia de gobiernos divididos; el ejercicio del derecho de sufragio activo a nuevos sujetos político-electorales; la gradual autonomía de los organismos electorales frente a los poderes públicos, hasta conseguir su plena independencia; la adopción de un sistema de justicia electoral plenamente judicializado, que garantiza que todos los actos electorales, tanto de autoridades como los provenientes de partidos políticos, se ajusten invariablemente a los principios no sólo de legalidad sino de constitucionalidad, así como el establecimiento de mejores condiciones de equidad en la contienda electoral.