

## I. INTRODUCCIÓN

La materia político-electoral ha sido objeto de cambios permanentes que el Poder Reformador ha realizado al texto constitucional de 1917. En total se han llevado a cabo alrededor de cuarenta reformas de naturaleza político-electoral desde 1953 hasta 1996.<sup>1</sup>

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

Este activismo reformista-constitucional es un signo inequívoco de la dinámica que ha tenido el sistema político mexicano a partir de la segunda mitad del siglo XX. La historia de estas reformas es la historia de la evolución de un sistema altamente centralizado y autoritario a uno descentralizado y democrático. En esta transformación el acento está puesto sobre todo en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección del Poder Legislativo. Otros aspectos no menos importantes han sido los órganos electorales y el sistema de jurisdicción electoral.

<sup>1</sup> Para una relación detallada de todas las reformas constitucionales véase Gutiérrez, Sergio Elías y Rives, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Líneas del Mar, 1995.

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

<i>Año de las reformas</i>	<i>Titular de iniciativa</i>	<i>Objeto de reformas</i>
1953	Adolfo Ruiz Cortines	Voto de la mujer
1963	Adolfo López Mateos	Diputados de partido
1969	Gustavo Díaz Ordaz	Voto a los 18 años
1972	Luis Echeverría Álvarez	Derechos políticos pasivos
1977	José López Portillo	Sistema electoral integral
1986	Miguel de la Madrid	
1990	Carlos Salinas de G.	
1993		
1994		
1996	Ernesto Zedillo	

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

<sup>2</sup> Véase, entre otros, Silva-Hérez Márquez, Jesús, “El *switch* del pluralismo”, *Enfoque* (suplemento), *Reforma*, México, 13 de julio de 1997, así como a Marván Laborde, Ignacio, “Y después del presidencialismo”, *Enfoque*, México, 7 de septiembre de 1997. También: “Respuesta al III Informe de Gobierno

Para efectos de esta presentación, el conjunto de las reformas político-electorales puede dividirse en dos etapas: la primera abarca desde 1953 hasta 1977, y se trata de reformas aisladas del sistema electoral, que abordan aspectos parciales del mismo. Se focalizan en temas muy específicos, que se refieren sobre todo al “ensanchamiento de la base electoral tanto por lo que se refiere al electorado, es decir, los derechos políticos activos, como a los cargos de elección popular o los llamados derechos políticos pasivos”.<sup>3</sup> La segunda etapa, que se inicia a partir de la reforma de 1977 (José López Portillo-Jesús Reyes Heróles), se caracteriza por modificaciones más extensas que afectan al sistema electoral en su conjunto.

## II. LAS REFORMAS ELECTORALES PARCIALES

Según se puede apreciar en el cuadro arriba expuesto, éstas fueron cuatro: la de 1953 sobre el voto a la mujer, la de 1963 sobre los diputados del partido, la de 1969 sobre el derecho de voto a los 18 años y la de 1972 sobre los derechos políticos pasivos. A continuación se describen brevemente el antecedente constitucional, el alcance y el significado de cada una de ellas.

### 1. *El voto a la mujer*

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

del presidente Ernesto Zedillo, por el presidente del H. Congreso de la Unión, Porfirio Muñoz Ledo”, *El Financiero*, 2 de septiembre de 1997.

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

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

## 2. *Los diputados de partido*

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

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

Este sistema de diputados de partido fue el antecedente del sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se

<sup>4</sup> Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

introdujo con la reforma de 1977 (que se expone más adelante, y que ha prevalecido hasta nuestros días). Los diputados de partido marcaron el inicio del largo proceso del pluralismo político en el Poder Legislativo, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado con la reforma de 1993.

### 3. *El derecho de voto a los dieciocho años*

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

Esta diferenciación quedó suprimida con la reforma, por lo que cualquier persona, hombre o mujer, contando con dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir, adquiriría la ciudadanía, y con ella, la prerrogativa de votar en las elecciones, pero no el derecho político pasivo de ser votado, pues éste quedaba reservado a quienes hubieran cumplido veinticinco años para diputado y 35 para senador.

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

La reforma de 1972 redujo la edad para ser electo diputado de veinticinco a veintiún años cumplidos, al modificar el artículo 55, fracción II, y para ser electo senador: de treinta y cinco a treinta años cumplidos al cambiar el artículo 58.

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

Mediante estas cuatro reformas, el sistema electoral mexicano: 1) Amplió los derechos políticos activos; es decir la base de

electores, al incorporar a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años al padrón electoral; 2) Amplió los derechos políticos pasivos al reducirse la edad para ser electo diputado o senador; 3) Introdujo el sistema mixto de mayoría con representación proporcional, mediante el sistema de diputados de partido. Hacia 1976, México tenía un sistema electoral más amplio, pero no por ello más justo, imparcial, equitativo y, sobre todo, más competitivo. Las siguientes reformas estarían encaminadas a lograr estos valores indiscutibles, en un sistema democrático electoral moderno.

### III. LAS REFORMAS INTEGRALES

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

#### 1. *La reforma electoral de 1977*

Los rubros principales de esta reforma fueron cuatro: a) la constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; b) el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de trescientos y cien diputados, respectivamente; c) el referéndum y la iniciativa popular; d) el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.

El texto original de la Constitución de 1917 no incluía el término “partido político”. Su artículo 9o. únicamente se refería al derecho de asociación política como una garantía individual. Fue hasta la reforma de 1963, arriba expuesta, cuando se incluyó en el texto constitucional a los partidos políticos, pero sólo con

relación al sistema de diputados de partido. En la reforma de 1977 el artículo 41 constitucional, de plano, insertó a los partidos políticos como “entidades de interés público”.

Adicionalmente, en el mismo precepto, la reforma estableció que “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

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

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

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

El nuevo sistema de elección e integración de la Cámara de Diputados requirió de la reforma de los artículos 52 a 54, y adicionalmente el 60, para la calificación electoral, y sustituyó al

sistema de mayoría y diputados de partido, vigente desde la reforma de 1963.

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

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

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

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

La reforma al artículo 54 estableció las reglas para tener acceso al sistema de representación proporcional: tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en —por lo menos— cien distritos electorales, postulando candidatos a diputados por mayoría relativa, y no haber

obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Posteriormente, el partido que lograba llenar los tres requisitos antes mencionados obtenía un número de curules en la Cámara de Diputados según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

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

En los términos en que quedó planteada la reforma, el entonces partido mayoritario (PRI) no podía acceder a la representación proporcional, pues de acuerdo con su récord histórico,<sup>5</sup> obtenía más de sesenta constancias de mayoría. Al mismo tiempo, la oposición tendría aseguradas cien curules de representación proporcional, con lo que aumentaría su anterior presencia de veinticinco diputados de partido, si bien en un espacio mayor de representación.

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

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

El procedimiento de calificación de las elecciones también fue objeto de atención en esta reforma. Prevaleció el sistema

<sup>5</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, “Tendencias políticas”, *El Financiero*, México, 11 de agosto de 1997. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

de autocalificación de cada Cámara, pero el texto del artículo 60 fue reformado, integrándose con cien presuntos diputados el Colegio Electoral de la Cámara de diputados —sesenta de mayoría relativa y cuarenta de representación proporcional—. De esta manera, se quiso dar congruencia al nuevo sistema de representación de la Cámara baja, con su mecanismo de calificación electoral.

En materia de jurisdicción electoral, esta reforma involucró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos sentidos: 1) mediante el recurso de reclamación, que podían hacer valer los partidos políticos en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La resolución de la Suprema Corte sólo tendría efectos declarativos, sin que obligara al órgano electoral (artículo 60); 2) la facultad de la Suprema Corte para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de La Unión” (artículo 97). Esta parte de la reforma resultaría de duración efímera al establecerse la jurisdicción del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral mediante la reforma subsecuente de 1986, y sobre todo con la de 1996.

Finalmente, un aspecto de esta reforma que sí tendría trascendencia jurídica y política fue la modificación al artículo 70, con objeto de sentar la base constitucional para la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que no podría ser vetada por el Ejecutivo Federal ni requeriría de su promulgación para tener vigencia. Anteriormente, toda la organización del Poder Legislativo descansaba en un reglamento, y con la reforma se le dio categoría de ley.

La reforma de 1977 tuvo una gran importancia para la evolución del sistema político mexicano, al dar un gran paso en su liberalización, que permitió sentar las bases tanto para un sistema de partidos como de elección, si bien sólo restringido a la Cámara de Diputados. La inserción de los partidos políticos en

el texto constitucional, y el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional fueron sus mejores logros, los que a pesar de nuevas alteraciones han persistido desde su creación.

## 2. *La reforma electoral de 1986*

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

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

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

Se mantuvo el principio de autocalificación electoral en ambas cámaras, pero la reforma estableció (artículo 60) que el Co-

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

legio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con la totalidad de los presuntos diputados en lugar de los cien (sesenta de mayoría y cuarenta de representación proporcional) de la reforma anterior. Asimismo, se adecuó la integración de la Cámara de Senadores al principio de la colegisladora, de tal suerte que se integraría con los presuntos senadores y con la mitad que continuara en funciones.

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

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

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

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

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

se constituiría en colegio electoral para calificar la elección de sus representantes.

Las facultades originales de la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracción VI, base 3) resultaron en una incipiente función legislativa, consistente en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso Federal.

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

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

Durante el sexenio de 1988 a 1994 —y a diferencia de las administraciones anteriores, en las cuales sólo se había dado una reforma político-electoral—, se llevaron tres: a) la del 6 de abril de 1990, que modificó siete artículos constitucionales, a saber: el 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3o.; b) la del 3 de septiembre de 1993, que modificó siete preceptos de la Constitución: el 41; 54; 56; 60; 63; 74, fracción I, y 100, y c) la del 19 de abril de 1994, que incidió de nuevo en el artículo 41 constitucional.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La exposición de esta reforma está tomada de otra obra del mismo autor: Rabasa Gamboa, Emilio, *Introducción general. Las reformas de 1990, 1993 y 1994*.

### *A. La reforma de 1990*

Se extiende fundamentalmente a los siguientes ámbitos:

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

Es importante destacar la reubicación del tema de la organización electoral, que pasa del artículo 60 al 41, vinculándolo con el concepto de soberanía nacional. En cuanto a la competencia para organizar las elecciones, se cambia del gobierno federal exclusivamente (anterior artículo 60), a la corresponsabilidad con los partidos políticos y ciudadanos, en estos términos: “Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo disponga la ley” (artículo 41). De esta manera, se inicia el proceso de ciudadanización de los órganos electorales, que culminaría con la reforma de 1996.

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

#### *a. La estructura del nuevo organismo electoral (artículo 41)*

La reforma reestructuró todo el aparato electoral. El sistema anterior, que prevaleció por muchos años, estaba estructurado en comisiones electorales, una federal y 32 locales. El nuevo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE), se integró como un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, con órganos de dirección (Consejo General),

ejecutivos (Dirección General y Secretaría General) y técnicos (direcciones de la Junta General Ejecutiva). En cada entidad federativa y en el Distrito Federal, el IFE habría de contar con una delegación integrada por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local.

*b. La elección de diputados y de representantes a la Asamblea*

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

*c. La calificación electoral (artículo 60)*

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

*d. De lo contencioso electoral (artículo 41)*

Las innovaciones de la reforma fueron, en esta materia, las siguientes: a) la ampliación de los medios de impugnación, para

que cada etapa del proceso electoral fuera definitiva; b) la desconcentración del Tribunal Electoral, que funcionaría en un pleno y cinco salas regionales, y c) la creación de la figura del “juez instructor”.

### B. *La reforma de 1993*

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

#### a. *Financiamiento de partidos políticos (artículo 41)*

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

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

En ningún caso algún partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios de elección (mayoría y representación proporcional). Conforme a la reforma de 1986, el tope era de 350. Esto significó que para llevar a cabo una reforma constitucional (siendo necesarias al efecto dos terceras partes de la Cámara: 334 diputados), necesariamente tendrían que sumarse dos o más partidos, con lo que se ponía fin a la etapa de las reformas constitucionales monopartidistas, a favor de la negociación al interior de la cámara.

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

Por primera vez en la historia de la Cámara de Senadores, ésta se integraría por cuatro miembros representantes de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serían por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera, cuantitativamente pasaron de 64 a 128 los integrantes de la Cámara alta, y cualitativamente aumenta su pluralidad política. También con esta reforma, la renovación de dicho órgano legislativo se efectuaría en su totalidad cada seis años, y no por la mitad, como sucedía anteriormente. En lo referente al quórum, se redujo, de dos terceras partes, a más de la mitad de sus miembros.

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

Se suprimió el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por los colegios electorales de sus respectivas cámaras, y en su lugar se estableció un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal electoral”.<sup>9</sup> La calificación definitiva de las elecciones quedaría sujeta primero al IFE; en caso de presentarse inconformidades, a la autoridad jurisdiccional —ahora llamada Tribunal Federal Electoral (TRIFE)—; y en último recurso, a la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, mediante resoluciones definitivas e inatacables.

e. *De lo contencioso-electoral* (artículos 41 y 100)

Se recompuso la competencia del TRIFE, de tal forma que sus resoluciones serían definitivas e inatacables (antes podían ser

<sup>9</sup> Barquín Álvarez, Manuel, *La calificación de las elecciones en México. Cuadernos Constitucionales...*, cit., nota 8.

revisadas por los colegios electorales de las Cámaras) y quedó como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

También se reestructuró al TRIFE: su Sala de Segunda Instancia quedó integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, electos por dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda sala conocería de las impugnaciones que derivaran del nuevo sistema de calificación electoral.

#### f. *El régimen de gobierno del Distrito Federal*

Los cambios constitucionales publicados el 25 de octubre de 1993 sobre la reforma política del Distrito Federal se extienden a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; una nueva denominación del título quinto como “De los estados de la Federación y del Distrito Federal”, adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y derogación de la fracción XVII del 89.<sup>10</sup>

Los temas fundamentales de esta reforma fueron:

- La descripción de: i) la Asamblea de Representantes (órgano legislativo); ii) el jefe de Gobierno del Distrito Federal (órgano ejecutivo y administrativo), y iii) el Tribunal Superior de Justicia (órgano jurisdiccional), como “representativos y democráticos”.
- La distribución de competencias entre los órganos federales y locales de la siguiente manera: el Congreso de la Unión expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el presidente de la República debería compartir el nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Fede-

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

ral (JDG) con la Asamblea de Representantes; mientras que, con el propio JDG, la designación de procurador general de Justicia del Distrito Federal; el presidente conservaría también el mando exclusivo de la fuerza pública y designación del funcionario que la tenga a su cargo, y elaboraría la propuesta de los montos de endeudamiento y la iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea. Ésta adquiriría carácter de órgano legislativo con una variedad de funciones (fracción IV).

- Esta reforma determinó que la designación del JDG se sujetaría a un mecanismo híbrido: correspondería hacerla al presidente de la República (elemento presidencial), pero su universo de opciones sería la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, incluyendo a los diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal (elemento parlamentario), siempre que pertenezcan al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea. Esta disposición nunca se aplicó, ya que quedó condicionada a la elección de 1997; y antes de ella, la reforma de 1996 modificó sustancialmente el mecanismo de designación por la elección directa, libre y secreta.
- Mediante una serie de artículos transitorios, los cambios que introdujo esta reforma se irían aplicando de manera gradual: en 1994, serían nuevas facultades de la Asamblea; para 1996, la integración de los consejos ciudadanos; en 1997, el primer nombramiento del JDG conforme al mecanismo antes descrito.

### C. *La reforma de 1994*

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

Mediante la reforma de 1990, arriba expuesta, los partidos políticos tendrían un carácter participativo, junto con los ciudadanos, en la organización de las elecciones federales, incluyéndose por primera vez la figura del “consejero magistrado”. Éstos, en número de seis, junto con el representante del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), y cuatro comisionados por el Legislativo (dos de mayoría y dos de primera minoría), además de los agentes de los partidos políticos en relación con su fuerza electoral, integraban el Consejo General.

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

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

El órgano superior de dirección del IFE se integraría ahora, además de, por los representantes del Ejecutivo, el Legislativo y de los partidos políticos, por la nueva figura del “consejero ciudadano”, que no sólo sustituyó al consejero magistrado, sino que adquirió el control mayoritario del máximo órgano electoral.

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

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

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

Por lo que se refiere a la materia de justicia electoral, esta reforma modificó el párrafo 17 del artículo 41 constitucional, para perfeccionar “con mejor técnica jurídica, la manera de designación de los magistrados del Tribunal Electoral y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento”.<sup>11</sup> Los magistrados del Tribunal deberían satisfacer requisitos —no menores— a los que deben llenar los ministros de la Suprema Corte: serían electos por dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente la República.

Fueron éstas, una serie de reformas, de tonos claros y oscuros. Por un lado, se mantuvo la integración inequitativa, que contribuyó a la parcialidad de los órganos electorales, hasta la reforma de 1994, en que se decidió por la ciudadanización del IFE. Por el otro, abrió el Senado a cierto grado de pluralidad, mediante la figura del senador de primera minoría. Canceló la cláusula de gobernabilidad, pero mantuvo la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. La reforma de 1994, presionada por el levantamiento indígena en el estado sureño de Chiapas, resultó ser la más significativa de las tres, al avanzar en el principio de imparcialidad de la organización electoral mediante la figura del consejero ciudadano.

<sup>11</sup> Moctezuma Barragán, Javier, *La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994. Cuadernos Constitucionales...*, cit., nota 8.

#### 4. *La reforma de 1996*

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

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

##### *A. La nueva integración del Consejo General del IFE*

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

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

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

## *B. Nuevas reglas de equidad en la competencia electoral*

### *a. Acceso a medios*

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

### *b. Reglas de financiamiento*

En esta materia, la reforma de 1996 abundó en el nivel constitucional, al modificar sustancialmente el texto vigente. Para hacer efectivos los valores de equidad en la competencia electoral y transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos, la reforma estableció en el señalado precepto dos principios fundamentales y tres reglas. Los principios fueron: 1) la preferencia del financiamiento público sobre el privado, y 2) el destino de los recursos: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos y de aquellas tendentes a la obtención del voto.

Las tres reglas fueron: 1) para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se hará así: 30 por ciento de manera igualitaria entre todos los partidos contendientes y el 70 por

ciento restante de acuerdo con su fuerza relativa expresada en las anteriores elecciones a diputados federales; 2) para la obtención del voto, el financiamiento público consistirá en un monto igual al que hubiera obtenido cada partido político por actividades ordinarias ese año; 3) se reintegrará a los partidos políticos un porcentaje de sus gastos por concepto de educación, capacitación, investigación socioeconómica, y política y tareas editoriales.

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

### *C. Recomposición del Poder Legislativo*

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

#### *D. Elección popular en el gobierno del Distrito Federal*

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

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

#### *E. Nueva jurisdicción electoral*

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

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

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

Adicionalmente, es ahora el Tribunal Electoral (Sala Superior) y no la Cámara de Diputados, el que realiza el cómputo de la elección presidencial y formula la declaración de validez de la elección y la constancia de mayoría para el presidente electo. Esta alta responsabilidad queda ahora en manos de siete magistrados.

#### *F. La federalización de la reforma*

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

La federalización de la reforma, contenida en nueve incisos, abarca los siguientes rubros: a) elecciones de autoridades locales y municipales sujetas al sufragio universal, libre, secreto y directo; b) sujeción del ejercicio de la función electoral a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) autonomía e independencia de las autoridades locales electorales; d) establecer un sistema de medios de impugnación; d) equidad en el financiamiento y acceso a medios; e) límites a erogaciones de los partidos en sus campañas; f) procedimientos de control y vigilancia sobre origen y uso de los recursos partidistas, y g) tipificación de delitos y señalamiento de sanciones electorales.

### 5. *La reforma de 2007*

A diferencia de sus antecesoras, esta reforma nació con tres peculiaridades: 1) tardó más de un sexenio en madurar. Mientras que todas las anteriores a partir de la de 1979 se llevaron a cabo durante cada administración sexenal,<sup>12</sup> el sexenio 2000-2006, en el que ocupó la presidencia Vicente Fox, no hubo reforma alguna, porque no hubo acuerdo entre las distintas fuerzas políticas; 2) es la primera reforma que no obedece a una iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, sino de los propios legisladores de los diferentes partidos políticos; 3) a diferencia de las otras reformas, que siempre introdujeron algún cambio o innovación en las estructuras electorales o el sistema de representación nacional, ésta se dirigió a realizar una serie de ajustes en materia de acceso a medios, que la anterior reforma había dejado intocada y sobre financiamiento de campañas electorales.

Mediante decreto publicado el 13 de noviembre del 2007 en el *DOF* se modificaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116, y 122; además, se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo del artículo 97 de la Constitución.

Los cambios fundamentales que introdujo el poder reformador se localizan en los siguientes campos: 1) precisiones sobre la afiliación libre e individual a los partidos políticos e intervención de las autoridades electorales en ellos; 2) nuevas reglas de financiamiento público a los partidos políticos; 3) nuevas reglas sobre el uso permanente de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos; 4) disminución de tiempos de campañas y precampañas; 5) la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos; 6) duración en el cargo y designación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE; 7) nuevas atribuciones del Tribunal Electoral; 8) la federalización de las nuevas reglas mencionadas; 9) reglas sobre la disposición de los recursos públicos en materia electoral.

<sup>12</sup> Incluso durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo tres reformas en 1990, 1993 y 1994.

*A. Precisiones sobre la afiliación partidista e intervención de las autoridades electorales*

Antes de esta reforma ya estaba establecido en el artículo 41 el principio de la afiliación individual, en términos de que “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. Pero ahora se precisa a las organizaciones gremiales o con objeto social diferente [al de un partido político], la prohibición absoluta de intervenir en “la creación de partidos y cualquier otra forma de afiliación corporativa”, con lo que se pone fin al corporativismo electoral.

También se establece otra precisión sobre la libertad de los partidos políticos para organizarse, consistente en la intervención de las autoridades electorales sólo en los términos que indique la Constitución y la ley, y por lo tanto no de manera arbitraria y/o discrecional.

*B. Las nuevas reglas del financiamiento público a los partidos*

Se mantiene el principio de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados, y su destino es triple: a) actividades ordinarias permanentes; b) actividades tendientes a la obtención del voto, y c) actividades específicas.

Pero ahora se profundiza en el criterio de distribución de los recursos entre los partidos, pues no sólo se trata de otorgar el 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento restante, conforme a su fuerza electoral, sino que con esta reforma se fija un techo presupuestal para este gasto: el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral se multiplica por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el D. F., y el resultado es el monto a ministrar para las actividades ordinarias. Se trata de un mecanismo de control del gasto en estas actividades, que busca de esta manera abaratar una democracia excesivamente cara.

En lo que se refiere a actividades para la obtención del voto, se reducen los recursos al 50 por ciento de los destinados a las

actividades ordinarias, tratándose de la elección presidencial, y si se trata de la intermedia de diputados federales, sólo se asignará el 30 por ciento de los recursos previstos para dichas actividades.

En cuanto a actividades específicas, como educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, el monto total no será superior al tres por ciento del total del presupuesto de las actividades ordinarias distribuido conforme a la regla antes mencionada del 30-70 por ciento.

Pero la reforma fue más allá de la tríada de actividades antes mencionadas, al establecer que también se fijará un monto no superior al 10 por ciento de lo erogado en la elección interna anterior, para los gastos de selección de candidatos de los partidos políticos.

Finalmente, se consignó el principio del retorno de los bienes de los partidos que hubieran perdido su registro a la Federación, así como el procedimiento para la liquidación de sus obligaciones. Anteriormente todos esos bienes quedaban en propiedad privada de los dirigentes del partido que había participado en la elección, no obstante provenir de fondos públicos.

Toda esta parte de la reforma está claramente orientada al ahorro de los gastos destinados a las diversas actividades de los partidos políticos. Esto no deja de ser significativo si se considera que el voto en México cuesta casi 18 veces más que el resto de los países latinoamericanos.

### *C. Las nuevas reglas sobre el uso permanente de medios de comunicación social por parte de los partidos políticos*

La reforma anterior no había modificado el principio de que “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho a uso permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma”. Por el contrario, esta reforma lo transforma completamente al establecer una serie de reglas que

terminan con el anterior esquema, muy general, que delegaba a la ley secundaria la regulación de esta materia. Ahora la Constitución lo recoge y amplía considerablemente, delegando lo menos a la legislación secundaria, producto del legislador ordinario.

El principio general que introduce es que ahora será el IFE la autoridad única para administrar el tiempo del Estado en radio y TV, para el ejercicio del derecho de acceso a estos medios que tienen los partidos políticos, tanto en las elecciones nacionales como en las locales en cada entidad federativa, y ya sea en tiempo de precampañas, campañas y fuera de ellas.

La administración exclusiva del IFE de los tiempos de los partidos políticos en radio y TV significa, como expresamente lo indica el texto de la propia reforma, que ni los partidos políticos podrán adquirir tiempos por sí mismos o por terceras personas en cualquier modalidad de radio o TV ni tampoco persona física o moral alguna podrá contratar propaganda en estos dos medios, a favor o en contra de los partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular. Incluso quedan prohibidas las transmisiones de estos mensajes contratados en el extranjero.

Lo anterior no significa que el IFE goza de total discrecionalidad en la administración de los tiempos en radio y TV, que pueden usar los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular, ya que una normativa constitucional muy detallada lo regula.

Esa normativa, no sólo incluye el tiempo del Estado en radio y TV que podrá distribuir el IFE entre los partidos políticos (48 minutos diarios), sino también el porcentaje del mismo que se asignará a cada instituto político, dependiendo si se trata de precampaña, campañas políticas o tiempo ordinario, y los horarios programados (entre las seis y las veinticuatro horas) para las transmisiones, todo ello con la aplicación de la regla del 30-70 por ciento, así como su aplicación a nivel local para fines electorales en las entidades federativas .

La regulación constitucional también comprende la prohibición de la propaganda denigrante a las instituciones o los propios

partidos y calumniosa de las personas, así como la prohibición a los tres niveles de gobierno, de realizar propaganda de los programas gubernamentales durante las campañas electorales, con excepción de las relativas a la educación, salud o para la protección civil en caso de emergencia.

La regulación de este apartado también incluye una serie de sanciones por las infracciones cometidas que pueden incluir la orden de cancelación de las transmisiones a cargo de los concesionarios o permisionarios de radio y TV.

#### *D. Disminución de tiempos de campañas y precampañas*

Para el caso de la elección de presidente de la República, senadores y diputados federales, el tiempo de campaña no excederá noventa días, mientras que para la elección intermedia de diputados federales se reduce a sólo sesenta días. Las precampañas no pueden exceder de dos terceras partes del tiempo de las campañas.

#### *E. La fiscalización de los recursos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos*

La reforma dio origen a dos tipos de órganos fiscalizadores, que conviene distinguir para no confundirlos:

- a) Una Contraloría General, cuyo titular es designado de manera exógena por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas de educación superior y con una duración de seis años en el cargo, quedando adscrito a la presidencia del Consejo del IFE y siendo su función fiscalizar todos los ingresos y egresos de la institución electoral.
- b) El órgano técnico-fiscalizador de las finanzas de los partidos políticos nacionales, con autonomía de gestión desig-

nado por dos terceras partes de los miembros del Consejo General del IFE, y que no estará limitado por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

*F. Duración en el cargo y designación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE*

Anteriormente no había distinción alguna en la duración del cargo entre los miembros del Consejo General del IFE; los nueve consejeros durarían siete años. Con la reforma se acorta a seis la duración del cargo de presidente, aunque puede ser reelecto una sola vez, y se aumenta a nueve la de los demás consejeros, quienes, adicionalmente, deberán ser renovados de manera escalonada, y no podrán ser reelectos. En el artículo transitorio 4 de la reforma se definen los plazos de duración en el cargo para hacer posible el escalonamiento.

*G. Nuevas atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e integración escalonada*

La reforma fortaleció al órgano jurisdiccional electoral con un conjunto de nuevas atribuciones, destacadamente las siguientes:

- a) Las salas del Tribunal Electoral pueden recurrir a medidas de apremio que sean necesarias para hacer cumplir sus sentencias, con lo que se asegura el cumplimiento de la ley por parte de los justiciables, sean personas físicas o morales.
- b) Las salas del Tribunal podrán ahora resolver sobre la no aplicación de una ley electoral contraria a la Constitución, sin perjuicio a lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, referente a las acciones de inconstitucionalidad, que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones que al efecto se emitan sólo se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, y no *erga omnes*.

- c) La nueva facultad de atracción que puede ejercer la Sala Superior del Tribunal Electoral a petición de parte o de alguna de las salas regionales. En sentido inverso, la misma Sala Superior podrá enviar un asunto de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución, las que ahora serán permanentes.
- d) Por vez primera se reconoce la jurisdicción del Tribunal para atender denuncias de violaciones de derechos políticos a los ciudadanos, por parte de los partidos políticos, una vez que se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos, lo que también fortalece la estructura partidista.
- e) También se aclara que la facultad de resolver sobre sanciones en materia electoral se refiere a aquellas que determine el IFE a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan la Constitución o las leyes.

Por otra parte, y al igual que el IFE, el Tribunal Electoral también deberá integrarse de manera escalonada según lo determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como lo dispuso el artículo transitorio 5 de la reforma.

Asimismo, se modificó el tiempo de duración en el cargo, de diez a nueve años, de los magistrados electorales que integran la Sala Superior, y se precisó el caso de vacantes definitivas, que serán satisfechas sólo por el tiempo restante del nombramiento original.

#### H. *La federalización de las nuevas reglas*

La reforma incidió en las disposiciones referentes a la organización electoral en los estados de la República, aplicando en ella varias de las nuevas reglas y/o principios antes comentados, a nivel federal, como el de la no intervención de las organizaciones gremiales para evitar la afiliación corporativa, la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos de los partidos po-

líticos en términos de la ley, las nuevas reglas sobre el financiamiento público, acceso a medios, campañas (noventa días para elección de gobernador y sesenta para elección de diputados locales y ayuntamientos) y precampañas (hasta dos terceras partes del tiempo de las campañas).

Cabe destacar dos nuevas disposiciones de esta reforma sobre la relación entre el IFE y las autoridades electorales locales:

- Las de carácter administrativo podrán convenir con el IFE que esta institución se haga cargo de la organización de los comicios locales, y
- se establecen las bases para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales, en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Por último, también se precisó la fecha de celebración de la jornada comicial, como el primer domingo de julio del año que corresponda; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, las reglas para el recuento total o parcial de la votación, y que se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas.

### *I. Reglas sobre la disposición de recursos públicos en materia electoral*

Se adicionó el artículo 134 constitucional, para introducir nuevas disposiciones para reforzar el uso sobre los recursos públicos disponibles por el gobierno federal, de los estados, municipios y el Distrito Federal, en materia electoral, a fin de asegurar el principio de equidad en la competencia partidaria, y sobre todo el carácter institucional de la propaganda bajo cualquier modalidad, de la comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal y local.

#### IV. CONCLUSIONES

Más importante que la relevancia cuantitativa de todas estas reformas es el significado cualitativo de las ellas. Un somero análisis retrospectivo nos revela —por lo menos— cinco procesos o tendencias que apuntan hacia la democratización del sistema político: 1) la imparcialidad de los órganos electorales a través de su ciudadanización; 2) la pluralidad política en ambas Cámaras del Congreso la Unión y en las legislaturas de los estados; 3) la equidad en la competencia electoral; 4) la elección popular directa del gobierno capitalino, y 5) un sistema autónomo y confiable de justicia electoral.<sup>13</sup>

##### 1. *Hacia la imparcialidad electoral*

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

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

A partir de esa situación se inició un proceso que llevó, primero, a la máxima representación partidista en el órgano electoral con la reforma de 1977 (tres representantes estatales y nueve de partidos, muchos de ellos sin fuerza propia), es decir: a la so-

<sup>13</sup> Un análisis más detallado sobre estas tendencias se encuentra en mi artículo: Rabasa, Emilio, “Los alcances de la reforma”, *El Financiero*, México, 29 de julio de 1996.

brerrepresentación del partido —entonces— hegemónico. Luego, rompiendo la paridad representativa (16 representantes, tan sólo del PRI) con la reforma de 1986; y a partir de ésta, al inicio de la representación ciudadana con la reforma de 1994 (cinco representantes estatales, seis consejeros ciudadanos y los representantes partidistas de nuevo en términos paritarios, pero sin voto).

Con la reforma de 1996 se consolidó la ciudadanización del máximo órgano electoral; el Poder Ejecutivo ya no tendría injerencia en él, ya que el secretario de Gobernación dejaría la presidencia del IFE, y el número de consejeros ciudadanos se elevaría de seis a ocho, elegidos por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

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

## 2. *Hacia el pluralismo legislativo*

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

Luego de la reforma de 1963, con los diputados de partido, inicia el proceso de la integración plural, pero sólo en la Cámara de Diputados. La reforma de 1977 favoreció al pluralismo al

introducir un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, situación que permitió a la oposición, contar con 150 curules, y al partido mayoritario con 350.

La reforma de 1990 redujo, sin erradicar, la sobrerrepresentación, e introdujo la pluralidad en el Senado, con los senadores de primera minoría, en 1993.

La reforma de 1996 eliminó la sobrerrepresentación con dos medidas: un tope máximo hasta trescientos diputados por partido político y un número de diputados, por ambos principios, cuyo porcentaje no excediera en ocho puntos al porcentaje de votación nacional emitida. Además, introduce el principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores.

La composición política del Congreso ha evolucionado, de la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y total en la de Senadores; al inicio del pluralismo con la representación mayoritaria (sobrerrepresentación) primero solamente en la Cámara de Diputados y posteriormente en ambas cámaras; para llegar al pluralismo completo, en todo el Congreso. La transmutación de la hegemonía de partido único, al pluralismo, también en cincuenta años, es el resultado de este proceso.

### *3. Hacia la equidad en la contienda electoral*

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

Esta tendencia fue reforzada con la reforma de 2007 desde el momento en que se establecieron nuevas reglas, tanto para el

financiamiento de las actividades electorales como del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, que por una parte evitan el dispendio de los recursos públicos, y por la otra refuerzan una contienda más equitativa, evitando la intromisión de los poderes públicos —federal o estatales—, mediante el uso de los programas de gobierno para apoyar partidos o candidatos o con la propaganda en periodos electorales.

Una mayor racionalidad en los tiempos de campañas y pre-campañas es otro factor favorable a la equidad electoral.

#### *4. Hacia la democratización del Distrito Federal*

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

#### *5. Hacia la jurisdicción electoral autónoma y plena*

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

La reforma de 2007 fortaleció a la función jurisdiccional del TEPJF tanto en la Sala Superior como en las salas regionales, con nuevas atribuciones como máxima autoridad constitucional y legal en materia electoral.

Plena ciudadanía de los órganos electorales; esto es, autonomía de gestión frente al Ejecutivo federal; pluralismo completo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión mediante el sistema mixto de mayoría simple y representación proporcional; equidad en la contienda, con reglas claras sobre el origen y destino de los recursos de campaña, la elección popular y directa del jefe del gobierno capitalino y de los delegados de una de las ciudades más populosas del mundo, y jurisdicción electoral autónoma y plena, son los cinco principales avances y alcances de la reforma de 1996.

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

El gran mérito de la reforma de 1996 es doble: por una parte, haber aquilatado las tendencias democratizadoras que se iniciaron a partir de los años sesenta, y que han tomado más de treinta años en ser reconocidas. Su otro acierto es haber consolidado esas tendencias, cerrando de esta manera una etapa de graves conflictos y desgarramientos políticos, entre una sociedad políticamente madura y un sistema político hace tiempo obsoleto.

La valía de la reforma de 2007 es haber profundizado en las reglas para una actividad electoral que al haberse incrementado con el pluralismo requería reforzar el principio de equidad electoral, a fin de evitar a toda costa la sustitución de un sistema político autoritario y de partido cuasi hegemónico, por otro subordinado al poder público en cualquier nivel de gobierno, o incluso peor, a la intromisión de poderes fácticos, cuando que el país, en los albores del siglo XXI, ya no puede —y menos “quiere”— aceptar

otra forma de conducción política que no sea, lisa y llanamente, la democracia efectiva.

No considero que con la reforma de 2007 se hayan agotado todas las reformas constitucionales en materia política. Incluso ya se ha ido conformando una nueva agenda legislativa, resultado de un intenso debate sobre temas pendientes, como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la reelección inmediata de legisladores a nivel federal, local y de los ayuntamientos, los representantes independientes, la rendición de cuentas y revocación del mandato, la reducción del tamaño de las cámaras del Congreso de la Unión y otras, que en su conjunto permiten hablar de una reforma tendiente a lograr una mayor participación ciudadana en la vida pública del país; en suma, una reforma política ciudadana.

Al momento de entregar para su publicación este texto todavía no se ha logrado el suficiente consenso entre las diversas fuerzas políticas, para sacar adelante la nueva reforma política, pero no pareciera que el proceso reformador y de actualización permanente de nuestras instituciones haya detenido su marcha, sobre todo en la consolidación de nuestra democracia.