

INTRODUCCIÓN GENERAL: LAS REFORMAS DE 1991, 1993 Y 1994

Emilio RABASA GAMBOA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Administración 1989-1994 (dimensión cuantitativa)*. III. *Dimensión cualitativa o del contenido de las reformas*.

I. ANTECEDENTES

Durante el presente régimen, y a diferencia de los anteriores, en tan solo cinco años se han dado tres paquetes de reformas constitucionales y a la legislación secundaria en materia político-electoral. La novedad de este hecho jurídico-político no solo consiste en el aspecto cuantitativo de las reformas sino también y sobretodo en el aspecto cualitativo de las mismas. En seguida, y de manera global, sin entrar en detalles, se abordan ambos elementos de tal manera que puede verse en este conjunto de cambios jurídicos una suerte de “continuum” en el sentido de una mayor y mejor injerencia de los partidos políticos y de la ciudadanía en el proceso electoral, y correlativamente una disminución del control gubernamental.

Esta exposición pretende servir de introducción o marco general para las presentaciones subsecuentes que serán más específicas en los temas a tratar y que consisten: a) la observancia electoral; b) la calificación electoral y c) la justicia electoral, concretamente referidos a las reformas del presente año.

Resulta conveniente de entrada señalar, que el conjunto de reformas de 1990 a 1994 se encuentra precedido de siete leyes

ordinarias en materia electoral, a partir de la Constitución de 1917.

Estas leyes fueron las siguientes: 1) Ley para la elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918 de Venustiano Carranza; 2) Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946 de Manuel Ávila Camacho; 3) Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 de Miguel Alemán; 4) Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963 de Adolfo López Mateos; 5) Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973 de Luis Echeverría; 6) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 28 de diciembre de 1977 de José López Portillo; y 7) Código Federal Electoral de 9 de enero de 1987 de Miguel de la Madrid.

II. ADMINISTRACIÓN 1989-1994 (DIMENSIÓN CUANTITATIVA)

Durante la presente administración de Carlos Salinas de Gortari, las reformas constitucionales en materia electoral fueron: 1) las 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 3a.; 2) las del 3 de septiembre de 1993 que cambiaron también siete preceptos: el 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I y 100; 3) la del 19 de abril de 1994 que incidió de nuevo en el artículo 41 de la constitución.

Por lo que se refiere a la legislación electoral ordinaria, se promulga y publica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 14 de agosto de 1990, reformado en cuatro ocasiones: septiembre de 1993, diciembre de 1993 y mayo de 1994 (dos veces).

El saldo total de la nueva legislación en materia político-electoral federal, es de quince reformas constitucionales, por las cuales el artículo 41 se modificó en tres ocasiones, el 54 y 60 en dos, y los restantes en una sola ocasión; una nueva ley ordinaria, el COFIPE, cuatro veces reformada, en las fechas antes indicadas.

III. DIMENSIÓN CUALITATIVA O DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS

1. *Reforma de 1990*

Se extiende fundamentalmente a los siguientes ámbitos materiales:

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

En este rubro es importante destacar la reubicación del tema de la organización electoral del artículo 60 al 41, vinculándolo con el concepto de la soberanía nacional.

En cuanto a la competencia organizativa, se cambia, del gobierno federal con la sola corresponsabilidad de los partidos políticos y ciudadanos (anterior artículo 60) haciéndose ahora explícito que corresponde a los “Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo disponga la ley” (artículo 41). Como se verá más adelante, esta disposición sería modificada con la reforma de 1994.

En cuanto a los principios rectores, la reforma del 90, estableció que las elecciones se regirán por cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacerlos jurídicamente operativos se asegura su realización jurídica práctica de dos maneras: a) en la nueva estructura de los órganos electorales, y b) como garantías electorales ofreciendo una base constitucional para la acción contenciosa electoral.

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

La reforma reestructuró todo el aparato electoral. El sistema anterior que prevaleció por muchos años, estaba estructurado en comisiones electorales, una federal y 32 locales. El nuevo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE) se integra como un organismo público, profesional en su desempeño y autó-

nomo en sus decisiones con órganos de dirección (el Consejo General) ejecutivos (la Dirección General y Secretaría General) y técnicos (las direcciones de la Junta General Ejecutiva). En cada entidad federativa y en el Distrito Federal, el IFE cuenta con una delegación integrada por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local.

c) La elección de diputados y representantes a la Asamblea

En cuanto a la elección de los 200 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, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal (respectivamente los artículos 54 y 73, fracción VI base 3a.), se modificaron los requisitos para el otorgamiento de las constancias de asignación que coloca a todos los partidos contendientes en condiciones de igualdad, así la reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad de la Cámara o en su caso de la Asamblea, con el de la distribución de curules acorde con el porcentaje de la votación lograda y el número de constancias de mayoría obtenidas.

d) La calificación electoral (artículo 60)

Se precisa el alcance de la calificación de los colegios electorales que consiste en aplicar el principio de legalidad revisando la elegibilidad y conformación de la ley de las constancias de mayoría y de asignación proporcional. Reduce la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la totalidad de los presuntos diputados (quinientos) a cien para su autocalificación.

e) La materia contencioso electoral (artículo 41)

Las innovaciones de la reforma fueron: a) la ampliación de los medios de impugnación para otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral; b) la desconcentración del Tribunal

Electoral que funcionará en pleno o en salas regionales; y c) la creación del juez instructor.

2. *La reforma de 1993*

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

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

Se establece todo un nuevo conjunto de reglas de financiamiento que incluye prohibiciones, cinco tipos de modalidades (financiamiento público, por militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y autofinanciamiento) a diferencia del régimen financiero anterior que sólo comprendía el financiamiento público, e 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 un partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios (mayoría y representación proporcional) cuando que antes el tope era de 350. Esto significa que para llevar a cabo una reforma constitucional, (2/3 de la Cámara = 334 diputados) necesariamente tienen que sumarse dos o más partidos.

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

Por primera vez la Cámara de Senadores estará integrada por cuatro miembros representantes de cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serán por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera cuantitativamente pasa de 64 a 128 integrantes y cualitativamente aumenta su pluralidad. También con esta reforma, la

renovación del cuerpo legislativo será en su totalidad cada seis años y no por mitad como sucedía anteriormente.

En lo que se refiere al quórum se reduce de 2/3 partes a más de la mitad del número total de sus miembros.

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

Se suprime el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de los colegios electorales de sus respectivas cámaras y con la reforma, la calificación definitiva de las elecciones de estos cargos queda sujeta primero al IFE, si hay inconformidades a las salas del TRIFE, y en último término a la Sala de Segunda Instancia del TRIFE con resoluciones definitivas e inatacables.

Subsiste la calificación electoral de la elección de Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

e) Materia contencioso-electoral (artículo 41 y 100)

Se recompone la competencia del TRIFE de tal suerte que sus resoluciones serán definitivas e inatacables (antes podían ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras) como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

También se reestructura con la Sala de Segunda Instancia integrada con cuatro miembros de la judicatura federal electos por 2/3 partes de representantes presentes en la Cámara de Diputados a propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda Sala conocerá de las impugnaciones que deriven del nuevo sistema de calificación electoral. De esta manera el Poder Judicial interviene también en el proceso electoral.

3. La reforma de 1994

Las modificaciones substanciales de esta reforma se refieren al ámbito material 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.

Se recordará que con la reforma de 1990, conforme se mencionó anteriormente, se precisó el carácter participativo de los partidos políticos y de los ciudadanos en la organización de las elecciones federales, incluyéndose por vez primera la figura del “consejero-magistrado” que en número de seis, y junto con el consejero del poder ejecutivo (Secretario de Gobernación), cuatro del legislativo (dos de mayoría y dos de primera minoría) y los representantes de los partidos políticos en relación a su fuerza electoral integraban el Consejo General.

Esta reforma textualmente establecía que: “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley”.

La reforma de 1994 modificó este texto de esta 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.

Si bien tanto en la reforma de 1990 como en la de 1994 siguen interviniendo en la conformación del Consejo General del IFE los poderes legislativo y ejecutivo, el desplazamiento de la organización electoral de estos poderes al IFE como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, realizada por la reforma del 94, es de la mayor significación política. Mediante ésta, el órgano superior de dirección se integra además de los representantes del ejecutivo y legislativo y de los partidos políticos con la nueva figura del “consejero ciudadano” que no sólo sustituye a la del “consejero magistrado” sino que adquiere el control mayoritario del máximo órgano electoral.

Los consejeros ciudadanos son seis, nombrados ya no a propuesta del ejecutivo federal, sino de los grupos parlamentarios

de la Cámara de Diputados y aprobados por 2/3 de los miembros presentes de esta Cámara. 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 resultan mayoría frente a los cinco de los representantes del ejecutivo (uno) y del legislativo (cuatro) juntos. Adicionalmente, los consejeros ciudadanos tienen entre sus requisitos para el cargo (artículo 76 fracción i) del COFIPE) “No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación”; y sin límite de tiempo para el caso de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente, de un partido político; como tampoco (artículo 76 fracción h) “haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación). Es en este sentido que un tanto de manera imprecisa, se dice que los consejeros ciudadanos son “apartidistas”, gente sin partido o no simpatizantes de partido alguno, lo que como se comprenderá tampoco es el caso. Simplemente se trató de asegurar su objetividad e imparcialidad con las limitaciones políticas para el cargo, antes señaladas pero no la renuncia a sus derechos políticos.

Tampoco podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la federación, estados, municipios o en partidos políticos estos consejeros, los que sólo podrán recibir percepciones derivadas de la libre práctica de su profesión, siempre que no afecte su independencia, imparcialidad y equidad en el ejercicio de su función.

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

Por el número con peso mayoritario de los consejeros ciudadanos, su forma de designación, requisitos de elegibilidad y limitaciones durante el ejercicio del cargo, así como su multiplicación en todo el aparato electoral, es que se ha afirmado, y con razón que el sistema electoral se ha “ciudadanizado”, al inhibirse el peso político específico primero del gobierno federal y luego de los mismos partidos políticos

y correlativa y significativamente aumentarse el de los consejeros ciudadanos.

Otros aspectos de importancia de la reforma de 1994, son los relativos a la observación electoral, incluyendo la presencia de visitantes extranjeros, la calificación y justicia electoral, temas que serán abordados por los otros distinguidos ponentes.