

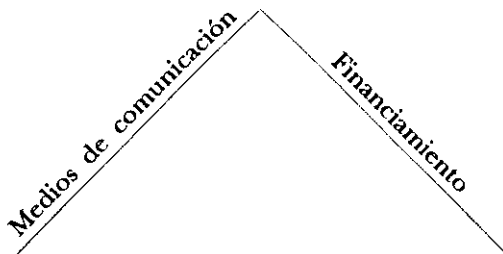
LA REFORMA ELECTORAL DEFINITIVA

Con las siguientes palabras:

Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias. Ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia, que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el Gobierno, entre los estados y la federación, un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una *reforma electoral definitiva*.¹

se refirió el doctor Ernesto Zedillo, al tomar posesión como presidente de la República, el primero de diciembre del año en curso, a la punzante y siempre actual cuestión de la reforma electoral. Sólo que, en ésta ocasión, el presidente constitucional le añadió el contundente calificativo de *definitiva*.

Contemplada la reforma de manera integral, hoy día se puede considerar como formando un triángulo cuyos lados fundamentales son:



Organización, vigilancia y calificación de las elecciones

Para empezar con los lados del triángulo, importantes pero no definitivos en la materia; o sea, los medios de comunicación y el financiamiento, están contemplados, en detalle, por el Título Tercero del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente. Las peticiones de la oposición aquí se resumen, en cuanto a los medios de comunicación, a un acceso equitativo de los mismos

¹ Los subrayados son míos.

y, por lo que hace al financiamiento, a establecer topes razonables de gastos de campaña. Una y la otra cuestión son temas de discusión y, en su caso, modificación, de la ley secundaria, esto es, el COFIPE.

Como criterios generales deben apuntarse, respecto al financiamiento, que el mismo será lógicamente una resultante del poder electoral demostrado por cada partido en el sufragio precedente. El acceso a los medios de comunicación, por supuesto, que debe ser por tiempos, en horarios y lapsos equitativos, pero jamás pueden implicar distorsionar o violar la libertad de expresión, escrita, hablada o visualizada.

La base del triángulo —la organización, vigilancia y calificación de las elecciones— los procedimientos y órganos que habrán de cumplirse e intervenir constituyen, y siempre han constituido, sin lugar a dudas, la cuestión fundamental tratándose de la materia electoral.

Ahora bien, con el fin de analizar, con propiedad y conocimiento, esa cuestión electoral y relacionarla con su definitividad, es preciso hacer un breve repaso —a paso veloz— de la evolución electoral mexicana en los últimos tiempos.

Es indiscutible que, en su momento y circunstancias, las reformas correspondientes al otorgamiento del voto a la mujer, la concesión de la ciudadanía a los 18 años y la reducción de la edad para poder ser electo diputado (21 años), tuvieron su importancia, pero ninguna de ellas ni todas en conjunto, pueden merecer el amplio título de reforma política propiamente dicha.

Sí resulta apropiado ese calificativo a partir del presidente Adolfo López Mateos que propició la creación de los "diputados de partido", sistema en vigor desde el 22 de junio de 1963 y, con variantes, hasta el 4 de octubre de 1977.

Conforme al artículo 54 reformado habría una elección de diputados directa,² complementada por diputados de partido, que se lo graban cuando un partido político nacional obtuviere el 2.5 por ciento de la votación total en el país, en cuyo caso tendría derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos eliminados.

² Cabe aclarar que la elección directa fue instaurada a propuesta de los senadores Emilio Rabasa y Miguel S. Macedo, *Diario de los debates del Congreso*, 9 de octubre de 1911, en el régimen del presidente Francisco I. Madero y ya consignada definitivamente en la Constitución de 1917.

Por sencillo y renovador, pues ahora sí habría la democracia formada tanto por las mayorías como de las minorías, el sistema resultaba atractivo pero, sorprendentemente, cuando se verificó la elección, aparte del partido mayoritario, sólo el PAN entonces pudo hacer uso de la franquicia otorgada por el artículo 54. Para acoplar la necesidad de admitir una minoría, aún cuando no hubiese obtenido el mínimo constitucional, se usaron de varias interpretaciones, como el "espíritu esencial de la reforma", la necesidad de hacerla realidad, etcétera.

El suscrito, asesor legal del entonces presidente del PRI, licenciado y general Alfonso Corona del Rosal, propuso como criterio interpretativo, que aún cuando formalmente todos los artículos de la Constitución tienen, obviamente, la misma jerarquía, en cuanto al fondo en caso de confusión o enfrentamiento, unos son superiores a otros. Esta situación prioritaria la guardan, por ejemplo, los artículos 39, sobre soberanía popular y 49, de la división de poderes, con respecto a otros. En el caso propuesto, la autocalificación que hacía de sus miembros la cámara de diputados era precepto sustancialmente superior al del mínimo del 2.5 por ciento.

En todas formas se admitieron, además del PAN, a otros partidos minoritarios (PPS Y PARM). En la administración del presidente Echeverría, se reformó el artículo 54 (*DO* del 14 de febrero de 1972), para reducir el mínimo al 1.5 por ciento.

La reforma del presidente José López Portillo de 6 de diciembre de 1977, que modificó los artículos básicos 41, 54 y 60, estableció, por primera vez, que en unión de los diputados por mayoría relativa, haría la elección de 100 diputados según el principio de "representación proporcional" y el sistema de listas regionales por cinco circunscripciones plurinominales. Para obtener el registro de esas listas regionales, el partido político nacional habría de acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, la tercera parte de los 300 distritos uninominales, no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría relativa y haber alcanzado, mínimamente, el 1.5 por ciento del total de la votación emitida por todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (artículo 54).

Miguel de la Madrid llevó a cabo lo que se denomina la renovación política, ya no sólo referida a la Cámara de Diputados, sino también a los municipios, a la elección de senadores por mitad cada tres años, a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y otras medidas trascendentes. Asimismo,

aumentó a 200 el número de diputados electos según el principio de la representación proporcional para “acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios” y el pluralismo en la Cámara de Diputados. Finalmente, ningún partido tendría derecho a que se le reconociesen más de 350 diputados, que representarían el 70 por ciento de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, todavía amplió más los espacios políticos, a través de tres paquetes de reformas constitucionales y a la legislación secundaria en materia político electoral.³ Los tres paquetes de Salinas de Gortari cobraron vigencia, respectivamente, en 1990, 1993 y 1994.

La inicial de 1990 modificó los artículos 5o., 35, 41, 54, 60 y 73. El artículo esencial resultó ser el 41,⁴ que recibió la materia política electoral, antaño alojada en el artículo 60.

El mencionado artículo 41, se refirió, sustancialmente, a lo que sigue: a) organización de las elecciones federales, incluyendo órganos encargados y principios rectores; b) la estructura del nuevo organismo electoral; c) los miembros de impugnación; y d) el Tribunal Electoral.

Con anterioridad a esta reforma, la función electoral quedaba asignada (artículo 60) al Gobierno Federal, entendido como sólo el Poder Ejecutivo, en los siguientes términos: “Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”, y se hacían corresponsables de esta función a los partidos políticos y a los ciudadanos.

Ahora, con la reforma de 1990, la organización de las elecciones federales correspondería a “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 idea de incluir el Poder Legislativo como coorganizador de las elecciones, con la participación de partidos políticos y ciudadanía y de conferir la vigilancia del proceso a un órgano integrado mayoritariamente por los partidos políticos, deseaba democratizar la función electoral, que ahora ya no queda exclusivamente reservada al Ejecu-

³ En cuanto a las leyes secundarias electorales de la postrevolución van desde la del 2 de julio de 1918 de Venustiano Carranza hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), actualmente en vigor.

⁴ El que, nada menos, fija los dos niveles de la soberanía: la federal y la local.

tivo Federal sino incluía al Poder Legislativo integrado de manera plural con todas las corrientes políticas organizadas en partidos.

La reforma estableció que las elecciones definidas como función estatal, se regirían por cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacer efectivos —en la práctica— estos principios, fueron abordados, medularmente, dos aspectos: a) en la estructura de los órganos electorales, y la forma y términos en que hubiese quedado regulado el proceso electoral, y b) la base constitucional para la acción contenciosa electoral.

En el primer caso, buscó la certeza, imparcialidad y objetividad mediante las formas de colegiación (actuación conjunta) de los distintos órganos electorales. En éstos incorporaron, a nivel de órgano superior de dirección, la figura de los consejeros magistrados junto con la representación de los partidos políticos.

Adicionalmente, el organismo público encargado de realizar la función electoral, fue dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado también con órganos ejecutivos y técnicos profesionales.

El principio de legalidad, propio de toda función estatal y que consiste en la sujeción de todo acto de autoridad a la ley, se garantizó, en el ámbito político electoral, mediante el órgano jurisdiccional que consistió en un tribunal autónomo caracterizado como organismo público y con los medios de impugnación a disposición de los ciudadanos y partidos políticos.

Con base en los multicitados principios, se reordenó todo el aparato electoral. El sistema anterior que prevaleció por muchos años —estructurado en comisiones electorales (una federal y 32 locales)— fue sustituido por el Instituto Federal Electoral (IFE) integrado por un Consejo General, una Junta General Ejecutiva y la Dirección General, órganos técnicos electorales a nivel central y un mecanismo desconcentrado de delegaciones en cada una de las entidades federativas.

En la reforma de 1990 el Consejo General del IFE lo formaban: el consejero representante del Ejecutivo Federal (secretario de Gobernación), los consejeros magistrados designados por una acción conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, los cuatro (dos de la mayoría, dos de la minoría) representantes del Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Finalmente, por lo que se refiere a la materia contencioso-electoral, las principales innovaciones de la reforma fueron: a) la ampliación del sistema de medios de impugnación de tal suerte que brindaren definitividad a cada etapa del proceso electoral; b) la des-

concentración del Tribunal Electoral que funcionaría en pleno o salas regionales y cuyas resoluciones dictadas con posterioridad a la jornada electoral, sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, y c) la nueva institución del juez instructor que tendría a su cargo la correcta integración de los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución, de tal suerte que los jueces magistrados pudieren actuar con suficiente información y oportunidad al dictar sus resoluciones.

Con posterioridad a la reforma de 1990 abordada en los párrafos precedentes, en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993, aparecieron nuevas modificaciones y adiciones a los artículos 41, 54, 56, 60, 63 y 74 fracción I y 100. Por lo que hace a este artículo 41, los cambios fundamentales fueron los siguientes:

a) El relativo al financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, que encontró su reglamentación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, Artículo 49). En esas disposiciones se habla del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. En términos generales, y como es lógico, recibirán mayor financiamiento público los partidos que hubieren obtenido un mayor número de representaciones.

b) Medios de impugnación que deberán ser atendidos por el Instituto Federal Electoral y, sobre todo, por el Tribunal Federal Electoral, sujetando los actos de esos organismos al principio de la legalidad, esto es, a la aplicación directa de la norma positiva.

c) Tribunal Federal Electoral, que será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Se le otorga definitividad a sus resoluciones, por lo que ya no será competencia del Colegio Electoral de cada Cámara la calificación última de las elecciones.

d) Sala de Segunda Instancia. Además del Tribunal Federal Electoral, en cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral. En otras palabras, el trámite jurisdiccional electoral ya es bi-instancial: primero, ante el Tribunal Federal Electoral y, posteriormente, en ciertos casos (por "agravios debidamente fundados por el que se puede modificar el resultado de las elecciones") ante la Sala de Segunda Instancia.

Más recientemente —por tercera vez— fue modificado el artículo 41 según apareció en el *Diario Oficial de la Federación* 19 de abril de 1994.

Lo sustancial de esta reforma es dar una mayor participación a la ciudadanía, a través de consejeros ciudadanos —en número de seis

y que sustituyen íntegramente a los consejeros magistrados de igual número— que formarán parte del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE).

Los consejeros ciudadanos del órgano superior deberán satisfacer los requisitos que señala la ley (COFIPE) —no se requiere que sean profesionales— y serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.

En los términos anteriores, además de introducir la participación ciudadana, ella será plural conforme a los grupos parlamentarios que existen en la Cámara.

Las reformas salinistas también incidieron en dos aspectos fundamentales: a) ningún partido puede tener más de 315 diputados (Principio de la gobernabilidad), con lo cual toda reforma constitucional —que requiere de “las dos terceras partes de los individuos presentes” del Congreso de la Unión (artículo 135) o sea, 334 presentes— no podrá realizarse sin el concurso de otro partido o partidos (PAN, PRD y/o PT) (artículo 54); b) la Cámara de Senadores estará formada por cuatro representantes electos en cada entidad federativa y el Distrito Federal, tres de los cuales serán por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría (artículo 56).

Con relación al repaso histórico efectuado respecto a nuestra evolución electoral en los últimos años, resulta apropiado, por lo que hace al tema fundamental de la organización, vigilancia y calificación de las elecciones, observar a los participantes en ellas, a través de tres etapas substanciales.

Como se notará en la tabla de la página siguiente, ha habido una acción pendular que, partiendo del Ejecutivo como único organizador y vigilante de las elecciones, se le han incorporado, sucesivamente, el Legislativo, los magistrados consejeros, los partidos políticos y los ciudadanos.

Finalmente, se eliminan a los magistrados consejeros, se suprimió el voto a los partidos y se designaron seis ciudadanos con voz y voto.

Por otro lado, la calificación va pasando de los colegios electorales de las cámaras al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral bi-instancial para excluir, a la postre, totalmente a los citados colegios electorales de las cámaras y sólo dejar a la Cámara de Diputados para la calificación presidencial.

La acción pendular, pues, tiende, en lo general, a retirar las instancias gubernamentales, y localizarse en un IFE y un TFE autónomos e independientes y, especialmente, en la ciudadanía.

Organización y vigilancia de elecciones		Calificación	
1a etapa	Poder Ejecutivo		Colegio Electoral de cada cámara
2a. etapa	Poderes Ejecutivo y Legislativo, consejeros magistrados, partidos y ciudadanos	TFE, decisiones definitivas en cada etapa del proceso electoral	Los colegios electorales de cada cámara continúan siendo las instancias últimas y definitivas
3a. etapa	Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos y ciudadanos. Los partidos siguen apareciendo con voz pero sin voto	IFE, TFE y Sala de Segunda Instancia dictan resoluciones definitivas, ya no sujetas a colegios electorales ni a cámaras	La única calificación, definitiva e inatacable, corresponde al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para presidente de la República

Con todo el material precedente ya es hora de abordar a la reforma electoral definitiva a que se refirió el presidente Zedillo en su discurso de toma de posesión.

Gramaticalmente, definitivo es lo "resuelto o fijado para siempre".⁵ En el campo político, entiendo que esa definitividad sólo puede darse, hoy día, dentro de un consenso nacional, consenso que tenderá,

⁵ Larousse, *Diccionario Básico*, p. 159.

creo yo, a suprimir la intervención estatal y a enaltecer la ciudadana autónoma.

CONCLUSIONES

Volviendo al triángulo que aparece en la primera página de este estudio que señala a los medios de comunicación, el financiamiento y a la organización, vigilancia y calificación de las elecciones, como prácticamente agotante de todo esquema político electoral actual, hay que señalar lo siguiente:

Primero. Siendo importantes, no resultan ser fundamentales en el esquema citado los temas relativos a medios de comunicación y financiamiento, ya que, por un lado, son materia, sobre todo, de la ley secundaria (COFIPE), y por el otro, ambas cuestiones tienen principios rectores invariables.

Los medios de comunicación implican el acceso equitativo, en tiempos y horarios, a esos medios. Aquí pueden haber alguna labor de ajuste, aún cuando los tiempos oficiales en pantalla o radio son, por igual, para todos.

La dificultad se asoma con relación en la prensa escrita, ya que ahí, salvo desplegados pagados, no hay forma de exigir espacios "iguales". Parece ser que el reclamo de la oposición es con respecto a la parcialidad de los comentaristas de prensa, radio y televisión. En ello no cabe más acción que el convencimiento por la acción de cada partido. En todas formas, el respeto a la libertad de expresión sigue siendo la piedra angular en esta cuestión.

El financiamiento está ampliamente detallado en el COFIPE. La única base justificativa de los recursos no puede ser otra que el número de representaciones logradas por cada partido en la última elección.

Segundo. El tema nuclear de la reforma se halla en la organización, vigilancia y calificación de las elecciones. Este candente tema debe ser evaluado con vista en dos nutrientes fundamentales: en cuanto al pasado, sacando experiencia de la evolución histórica que ya definí en este estudio; y, por lo que hace al presente, interpretando el reclamo popular más reiterado actualmente.

En cuanto a la evolución histórica, creo haber demostrado⁶ una marcada tendencia pendular de alejamiento de la participación estatal

⁶ Véase *supra* cuadro de Organización y vigilancia de elecciones.

—señaladamente la del Ejecutivo Federal— hacia la entronización de la ciudadanía.

El reclamo popular —o una buena porción de él— hoy día, también se ha expresado en el sentido de buscar el desprendimiento del Estado —otra vez, especialmente al Ejecutivo— de todo el proceso electoral.

Asimismo, y con el fin de seguir contando con los esenciales y necesarios elementos de juicio, hay que tomar en consideración que la estructura organizativa tanto del Instituto Federal (IFE), cuanto del Tribunal Federal Electoral (TFE), denotan un sobresaliente grado de autonomía, referida, sobre todo, con respecto al Estado.

Finalmente, hay que destacar al Consejo General del IFE como el órgano máximo y cupular del esquema de la organización y vigilancia electoral. Es en la composición de ese Consejo General, pues, donde se localizan los actores principales de la parte generativa, de la vigilancia y, ahora (a través del IFE) de la calificativa en primera instancia, de todo el proceso electoral.

Tomando en consideración todo lo relatado en esta segunda conclusión, resulta ser que la piedra angular para alcanzar una reforma electoral definitiva o, al menos, para iniciarla en su base primaria —y a fin de evitar mayores complicaciones que distraigan de la médula del asunto— sería una nueva composición del Consejo General del IFE.

La citada novel estructura del Consejo General podría ir desde únicamente desprender la representación del Ejecutivo (secretario de Gobernación) y dejar al resto igual —esto es, Congreso, partidos políticos y ciudadanos— o, fórmula extrema, que sólo queden los ciudadanos. El presidente sería electo anualmente por mayoría de votos de los miembros.

En cualquiera de las hipótesis consideradas, los partidos siempre estarían representados, sea por su concurrencia directa, sea a través de los cuatro representantes de las cámaras (dos mayoritarios y dos minoritarios) y, aún en el caso de que sólo quedaren los ciudadanos, ya que éstos, como se recordará, son electos por “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara” (artículo 14). Los “grupos parlamentarios” a que se refiere este artículo son, a fin de cuentas, los partidos.

Es claro que la estructura final que adoptase el Consejo General del IFE, debería ser copiada y reproducida conforme a las circunstancias y normas locales, por los estados.

Reconozco que la fórmula propuesta⁷ es riesgosa pero: a) se va a la raíz del problema, con el mínimo de cambios (y, consecuentemente, de debates) y b) al menos el Ejecutivo (federal y estatales) ya nunca podría ser atacado de parcialidad o intromisión indebida. Si se suprime también al Congreso, ya no habría materia para denostar al Estado en general.

Si son los ciudadanos los que votan, que sean los ciudadanos quienes los organicen, vigilen y califiquen.

A fin de cuentas, la democracia es, en su esencia, el gobierno de los ciudadanos, mejor conocida como soberanía popular.

Emilio O. RABASA

7 Por que es una sola —composición del Consejo General— con varias alternativas.