

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una amplia reforma a la Constitución, en materia electoral; que incluyó los siguientes artículos: *Reformas*, artículo 35, fracc. III; 36, fracc. III; 41, del segundo párrafo en adelante; 54, fracc. II, en adelante; 56; 60, párrafos 2o. y 3o.; 74, fracc. I; 94, párrafos 1o., 4o. y 8o.; 99; 101, párrafos 1o. y 2o.; 105, fracc. II, encabezado; 108, párrafo 1o.; 110, párrafo 1o.; 111, párrafo 1o.; 116, fracc. II, párrafo 3o., y el artículo 122. *Adiciones*, artículo 98, dos párrafos 3o. y 4o.; 105, fracc. II, inciso f), y fracc. III, párrafos 4o. y 5o.; 116, fracción IV, por lo que se recorren en su orden las fraccs. IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII. *Derogaciones*, artículo 73, fracc. VI; artículo 3o. transitorio del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.

El artículo 35, en su fracción tercera, consagra como prerrogativa del ciudadano la libertad para asociarse libremente para cualquier actividad con fines políticos. La reforma fortalece la libertad de asociación en su modalidad política y la eleva a rango constitucional; explicitando y reforzando, para que no pueda caber duda alguna, lo dispuesto en el nivel legislativo federal por el COFIPE, en el sentido de que la afiliación a organizaciones políticas es libre e individual.

El artículo 41 amplía las disposiciones normativas en materia de integración y atribuciones de los órganos de gobierno del IFE. Aún cuando en algunos casos se eleva a rango constitucional disposiciones legales o se precisan contenidos normativos, hasta ahora formulados de manera general, también se han introducido notables mejoras y se ha dado satisfacción a las demandas más reiteradas de partidos políticos, asociaciones y corrientes relevantes de la sociedad civil.

La precisión de la concurrencia de los consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos, ratifica la

condición del IFE como órgano público autónomo, pero también lo confirma como profundamente comprometido con su entorno político y social, responsable y sensible en la función, de carácter estatal, de organizar las elecciones federales. Sin embargo, al mismo tiempo se fortalece su autonomía, concediendo exclusivamente voz, pero no voto, a los consejeros del Poder Legislativo, a los representantes de los partidos políticos y al secretario ejecutivo, así como excluyendo definitivamente cualquier participación del Poder Ejecutivo.

Los consejeros electorales y el presidente del Consejo son objeto de una mayor atención en el texto constitucional, que ahora recoge las reglas generales para su elección, tiempo de duración en su cargo, incompatibilidades, así como retribución y responsabilidad. En particular, constituye una innovación relevante que el presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo se sometan al régimen de responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, previsto en el título cuarto de la Constitución.

Las reglas generales del financiamiento público son elevadas a rango constitucional, y se amplía el porcentaje del que se fijan a todos los diputados por igual. Asimismo, se introduce en el texto de la Constitución la fijación de límites a los gastos de los partidos políticos, particularmente por lo que hace a las campañas electorales. Este último tema ha sido una demanda generalizada, que ahora encuentra su consagración en la Constitución, dejando a la ley la fijación de los criterios para determinar los límites en las erogaciones para las campañas, y los montos máximos para las aportaciones de sus simpatizantes.

La competitividad y cada vez mayor capacidad de convocatoria de las organizaciones políticas partidarias, ha hecho posible que se eleve del 1.5 por ciento al 2 por ciento de la votación, el porcentaje para permitir el acceso a la asignación de diputaciones de representación proporcional. Se reduce el límite máximo de diputados que pueden obtener los partidos políticos por los principios de mayoría y representación proporcional a 300. Para contribuir a disminuir cualquier efecto de distorsión entre la proporción de votos y diputaciones que pueden obtener los partidos políticos, se establece que no pueda ser de más de un 8 por ciento la diferencia entre las proporciones mencionadas, salvo que un partido político obtenga con sus triunfos de mayoría en distritos, un porcentaje mayor a la suma de su votación nacional emitida y el 8 por ciento.

En la Cámara de Senadores se ha buscado una mayor pluralidad en su representación, por lo que manteniéndose el total de 128 miem-

bros, se han disminuido de tres a dos los senadores que se eligen por mayoría, conservándose al que se elige como representante del partido que haya quedado en el segundo lugar de la votación, lo que permite que los 32 restantes senadores se asignen según el principio de representación proporcional, de una lista nacional propuesta por cada partido político. Por lo que ahora todos los partidos minoritarios podrán aspirar a tener senadurías de minoría, aún cuando no ocupen un segundo lugar en la votación de alguna entidad federativa.

El artículo 60 de la Constitución ha sido reformado de modo considerable; de entre las innovaciones más señaladas es posible distinguir a las constituidas por la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, y la posibilidad de que las leyes electorales sean impugnadas ante la Suprema Corte por ser inconstitucionales, así como el otorgamiento al Tribunal Federal Electoral, de la facultad de efectuar el cómputo definitivo y la declaración de validez de la elección del presidente, con base en el cómputo que ahora corresponde al IFE. Por ello, se ha requerido la reforma de la fracción I del artículo 74, para dejar como facultad de la Cámara de Diputados, exclusivamente la de emitir el bando solemne por el que se da a conocer la declaración de presidente electo.

En el nuevo artículo 90, se propone consagrar al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral. El presidente de la República ya no interviene en la integración del Tribunal Electoral. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal no únicamente otorga al órgano jurisdiccional una categoría más elevada, sino que se refleja en un nuevo régimen de elegibilidad, remuneración y responsabilidad de los magistrados de la Sala Central y las salas regionales que los equipara al que la Constitución prevé para los demás integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Conforme al artículo 94, se incluye a los magistrados electorales en la enumeración de los servidores del Poder Judicial cuya remuneración no podrá ser disminuida durante su encargo. De esta forma, en adelante gozarán de la misma protección que corresponde a los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal. La disposición en cuestión contribuirá a mantener incólume su independencia, al menos por lo que hace a los requisitos formales indispensables. Aún cuando parezca una garantía superflua, la historia reciente ha demostrado que el expediente de la posible disminución

de la remuneración trató de ser utilizada como una especie de presión velada, embozada en la justificación de tener que practicar recortes al presupuesto. Por ello, nunca habría estado por demás su inclusión en la Constitución, para evitar que se repita el episodio; que no por haber dejado de alcanzar su objetivo, ni haberse materializado, dejaron de constituir una vejación innecesaria.

El artículo 99 contiene los lineamientos generales para la integración del Tribunal Electoral, estableciendo una Sala Superior y salas regionales. Especifica que sus sesiones serán públicas, lo cual contribuye al clima de transparencia que debe privar en la tramitación de las impugnaciones en materia federal. La justicia no puede ser vergonzante ni tiene nada que ocultar; la responsabilidad de la decisión final es claramente colectiva, pero es necesario que durante el debate se expongan y clarifiquen los argumentos esgrimidos en favor de las diversas ponencias y posiciones.

Los siete magistrados electorales habrían de elegir de entre sus miembros al que los presida. La inexistencia de una injerencia externa a la Sala para el nombramiento de su presidente, y el hecho de que su encargo se acote a un periodo de cuatro años, convierte al presidente en un *primus inter pares*. El mismo artículo 90 establece los lineamientos de su jurisdicción: las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; las impugnaciones sobre la elección del presidente de la República, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior; a la misma le corresponde realizar el cómputo final de la elección del presidente, después de haber resuelto las impugnaciones que se hayan interpuesto; finalmente, corresponde a la misma Sala formular la declaración de validez de la elección presidencial, respecto del candidato que haya obtenido la mayoría de votos.

Asimismo, corresponde al Tribunal Electoral resolver las impugnaciones por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distinta de las que se refieren en las dos primeras fracciones del párrafo correspondiente del artículo 90; las impugnaciones por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar y resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Naturalmente, el Tribunal Electoral sólo resultaría competente cuando se viole algún precepto constitucional, y la reparación sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos legales, y antes de la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La competencia en cuestión incluye el conocimiento de los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, en los términos que fijan la Constitución y las leyes. Esta última competencia resulta reiteratoria de la anterior, si no fuera porque se incluyen las leyes, ampliándose de esta manera el conocimiento del Tribunal, más allá de los límites estrictos de la materia constitucional, por incluir el nivel de control de legalidad, si bien sólo por lo que se refiere a la materia de voto activo, pasivo y afiliación.

Las demás materias de competencia del Tribunal Electoral ya eran contempladas con anterioridad en el COFIPE, y son: los conflictos o diferencias laborales que surgen entre el Tribunal y sus servidores; los que se producen entre el IFE y sus servidores; la determinación e imposición de sanciones en materia electoral, lo que debe entenderse como restringida al ámbito federal, aunque no se especifique, y una curiosa adición: las demás que señala la ley. Esta última, resulta una especie de delegación implícita de la Constitución al legislador federal, ya que no se refieren específicamente sólo a aquellas facultades que sean necesarias para cumplimentar las anteriores, como debiera entenderse.

Adicionalmente, se fija a las salas o al Pleno de la Suprema Corte, el conocimiento de las contradicciones que surjan entre las salas del Tribunal Electoral, con motivo de la interpretación constitucional. El segundo párrafo, después de las fracciones que delimitan la competencia del Tribunal Electoral, deja a la propia Constitución o a las leyes la determinación de los procedimientos, así como de los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios. En este caso, no se trata de una delegación sino de reglamentación o precisión, ya que no habría posibilidad de invadir el ámbito local, una vez que se han fijado los límites de la competencia del Tribunal Electoral.

Finalmente, los últimos párrafos del artículo 99 se refieren a la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, misma que se encomienda a una comisión del Consejo de la Magistratura. Igualmente se dispone que el presidente del Tribunal proponga el presupuesto del Poder Judicial de la Federación. En materia de Reglamento Interno, se otorga autonomía al Tribunal Electoral.

La integración del Tribunal Electoral corresponde al Senado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o a la Comisión Permanente, en sus recesos, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, conforme lo determine la ley. Los requisitos para

ser magistrado electoral en la Sala Superior, serán por lo menos los mismos que para ministro de la Suprema Corte, y durarán 10 años, sin reelección. Los de las salas regionales no podrán ser menores de los que corresponden a los magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito, su encargo durará ocho años, sin reelección. El régimen de responsabilidad de los magistrados electorales se asimila al de los demás altos funcionarios del Poder Judicial Federal, prohibiéndoles el desempeño de cualquier otro encargo del gobierno federal, local o del Distrito Federal, así como de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El artículo 105, en su fracción II, fue reformado; anteriormente, de modo inexplicable, exceptuaba a las normas electorales del control de la constitucionalidad. Formalmente, la explicación podía ser la tradicional reticencia de la Suprema Corte y el Poder Judicial para conocer de materia política, que provenía del siglo XIX y era totalmente anacrónica en la última década del siglo, y en medio de un ya tan dilatado proceso de democratización. La posición anterior no era congruente, si se tiene en cuenta que desde 1987 se introdujo un Tribunal Electoral Federal, Tribunal Contencioso Electoral, el llamado TRI-COEL, que ciertamente estuvo reducido a la mínima expresión de un tribunal de anulación. Además, surgieron una gran cantidad de tribunales electorales en las entidades federales. En ese contexto en el que se realiza un esfuerzo notable por hacer justiciable al derecho electoral, parecía aberrante que la propia Constitución negara la posibilidad del control de constitucionalidad en la materia electoral.

Afortunadamente, "el entuerto se desfiso", y en el inciso f) de la fracción II se legitima a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, y a los partidos con registro estatal, para que puedan recurrir a las leyes electorales federales o locales, en el caso de los primeros, en el de los partidos locales, pueden hacerlo con respecto de las leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro. Dentro de la fracción III se dispone que las leyes federal y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que se apliquen. Como complemento, se prohíbe que se hagan modificaciones sustantivas a las leyes electorales, durante el periodo electoral y durante un periodo de 90 días antes.

El artículo 116 de la Constitución también se reforma, por lo que se refiere a las elecciones de las Legislaturas de los estados, de los

gobernadores y de los municipios, enriqueciéndose y precisándose las garantías que ya se establecían en la legislación federal, introduciendo explícitamente como principios rectores de los procesos electorales locales. Además, se definen los principios generales conforme los que deben integrarse y funcionar los órganos electorales locales así como los que rigen el desarrollo de los procesos electorales locales, y la participación de los partidos políticos, con el objeto de constituir garantías mínimas y homogéneas, de observancia general para toda la República. En la fracción II del artículo 116, se agrega el principio de que las Legislaturas de los estados se integran con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes.

En la fracción IV del artículo 116, se incluyeron la mayoría de los principios que se introducen en el ámbito local: *a*) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; *b*) en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, son principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; *c*) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; *d*) se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; *e*) se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; *f*) se dispone que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento, y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal; *g*) se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; *h*) se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, e *i*) se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Finalmente, la reforma del gobierno del Distrito Federal que se propone es amplia y profunda, replantea íntegramente una solución histórica que se dio en otro tiempo, sacrificando los derechos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal. Hoy las condiciones son totalmente distintas y así son las nuevas soluciones que se proponen. En la actualidad, las fuerzas políticas actuantes y relevantes en la realidad nacional, ya no pueden concebir que la estabilidad política o el desarrollo económico de México requiera del sacrificio de los derechos electorales de los ciudadanos que habitan el Distrito Federal.

Por ello, se propone restituir a los ciudadanos del Distrito Federal la facultad de elegir a su jefe de gobierno, así como el pleno reconocimiento y consolidación de su órgano legislativo, al que en consecuencia se le denominará Asamblea Legislativa y a sus integrantes diputados. La Constitución ya no regula la materia de organización de los órganos de gobierno del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión, sino en el artículo 122, como parte de la regulación que conforma el sistema federal; donde ahora se sientan las bases de un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 establece claramente el carácter local de las autoridades del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del D. F. y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa del D. F. se integra por los principios de mayoría relativa y la representación proporcional, mediante el sistema de listas de circunscripción plurinominal, el jefe del gobierno y de la administración pública será electo por votación universal, libre, directa y secreta, la función judicial estará a cargo del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, además de los juzgados y demás órganos jurisdiccionales que de ellos dependen. Al Estatuto de Gobierno corresponde reglamentar todo lo demás que se refiera a la integración de los órganos de gobierno del D. F., así como de su integración y atribuciones.

En los apartados A, B y C se distribuye la competencia entre el Congreso de la Unión, el presidente de la República y las que corresponden a los órganos locales, conforme a cinco bases. Al Congreso de la Unión se le atribuye: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno

y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión y las demás atribuciones que le señala la Constitución (apartado A).

Al presidente de la República le corresponde: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal y las demás que la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes le señalen (apartado B).

En el último apartado se contienen las disposiciones referidas a la integración y facultades de los órganos locales, mismas que serán expedidas por el Congreso de la Unión conforme a cinco bases. La primera base se refiere a la Asamblea Legislativa; la segunda base al jefe de gobierno del D. F.; la tercera base a la administración pública; la cuarta base al Tribunal Superior de Justicia, y a los demás órganos jurisdiccionales del fuero común, y por último, la quinta base al Tribunal Contencioso Administrativo del D. F. El decreto contiene, además, trece nuevos artículos transitorios para la aplicación e instrumentación de lo dispuesto por la reforma constitucional en materia electoral y de reorganización del Distrito Federal.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ