

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y SU IMPACTO EN QUERÉTARO (1977-1994)

Eduardo MIRANDA CORREA
Armando CUENCA SALGADO¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma federal y la reforma estatal electoral.* III. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La reglamentación electoral nacional desde los años 40 hasta nuestros días podemos diferenciarla en dos periodos: uno de 1943 a 1973, el cual puede caracterizarse por una presencia muy escasa de la oposición en la vida política nacional, de modo que las modificaciones legales tuvieron como fin dar legitimidad a los procesos electorales y reafirmar el control gubernamental, cerrando, cuando fue necesario, los espacios políticos a los grupos disidentes del gobierno y a otras organizaciones políticas, primordialmente de la izquierda; el otro, comprende desde la reforma electoral formulada por el régimen de López Portillo en 1977 hasta nuestros días, inicia con la apertura legal de la oposición política, después de que ésta se comenzó a expresar de manera extralegal creando situaciones de ingobernabilidad;² y más adelante, por la intención del gobierno de orientar la reforma política, a la que se comprometió primero el régimen de Miguel de la Madrid, y posteriormente el de Carlos Salinas de Gortari, a fin de encontrar mecanismos institucionales que conduzcan la confrontación política partidista y encaminar la modernización política en el país.

El objetivo de esta ponencia consiste en analizar las reformas constitucionales formuladas en este segundo periodo. Esto porque consideramos que a partir de las reformas constitucionales en materia electoral que surgen en el régimen de López Portillo se va construyendo un nuevo sistema electoral que sigue su curso hasta nuestros días. Este nuevo sistema a girado en torno a

¹ Centro de Investigaciones Sociales de la UAQ.

² Informe Especial, suplemento semanal de *El Financiero*, núm. 174, 11 de septiembre de 1993, México, p. 10.

tres ejes fundamentales: 1) la incorporación “selectiva” de las fuerzas opositoras en los órganos de gobierno del Estado; 2) El refinamiento en la composición y funcionamiento de los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; 3) El establecimiento de las reglas y condiciones en la competencia política, en donde se inscriben temas tan importantes como los relativos a los medios de comunicación y el financiamiento.

La forma como va evolucionando este nuevo sistema electoral tiene repercusiones directas en el ámbito regional; por ello, también estudiamos en esta ponencia los efectos de las reformas constitucionales federales en la legislación electoral de Querétaro. Esto con el propósito de analizar las semejanzas y diferencias entre las modificaciones constitucionales y sus adecuaciones en el ordenamiento jurídico electoral de la entidad.

II. LA REFORMA FEDERAL Y LA REFORMA ESTATAL ELECTORAL

A partir del gobierno de José López Portillo (1976-1982) se gestó e implementó una reforma electoral con el fin de abrir los espacios a los partidos políticos de oposición.³ Las bases de dicha reforma quedaron fijadas en la Constitución que modificó 17 de sus artículos. Las nuevas reglas electorales fueron las siguientes: los partidos políticos eran reconocidos como entidades de interés público, en tal sentido con derecho al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social (artículo 41); la Cámara de Diputados quedó integrada por 300 miembros elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta por 100 diputados de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículos 53, 54 y 55); la calificación de las elecciones se haría a través del Colegio Electoral, integrado por miembros de las Cámaras (artículo 60); se facultó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para intervenir en casos de violación del voto público (artículo 97); y se introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección

³ La reforma política lopezportillista tuvo como contexto el desgaste de los mecanismos de control estatal sobre la sociedad. La máxima expresión de ello fue el movimiento estudiantil de 1968, las insurrecciones a nivel municipal, la integración de sindicatos independientes fuera de los organismos tradicionales de control corporativo y los movimientos guerrilleros urbanos y rurales. Por ello, el objetivo más importante de dicha ley era recuperar la gobernabilidad por medio de la incorporación de los sectores radicales de la izquierda a la lucha política legal, y recuperar también la legitimidad de los procesos electorales, que habían sufrido un duro revés después de que el PAN, por conflictos internos, no lanzó candidato a la presidencia de la república en 1976 y el candidato del PRI no tuvo contendientes (*Idem*, p. 10).

de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes (artículo 115).⁴ Estas reformas electorales quedaron reglamentadas en el nuevo Código Electoral llamado Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), del 28 de diciembre de 1977.

En Querétaro, bajo el influjo de estas reformas y no obstante el predominio del Partido Revolucionario Institucional en prácticamente todos los espacios del gobierno del estado, se abrogó la legislación electoral de 1962 y se promulgó una nueva ley, la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el 24 de noviembre de 1978.

La principal reforma de esta ley fue la introducción en Querétaro del sistema de representación proporcional en el Congreso local y en los municipios del estado, aspecto que abrió los canales de participación y de representación de los partidos políticos en Querétaro.⁵ Conforme a esa intención, se flexibilizaron los trámites de registro para los partidos políticos para que pudieran participar, sin tantos trámites legales, en las elecciones locales, aunque se sostiene dentro de las facultades de la Secretaría de Gobierno el registro de los partidos políticos. Asimismo, esta ley modificó la estructura del máximo organismo electoral del estado, la Comisión Electoral del Estado de Querétaro hasta entonces controlada en su totalidad por representantes del Poder Ejecutivo, al establecer la conformación de ese organismo además de los representantes del Ejecutivo con representantes del Poder Legislativo y de partidos políticos.⁶ En síntesis, con esta ley se abrió un incipiente escenario a los partidos de oposición por medio de la representación proporcional.

Más adelante en el ámbito nacional, la crisis económica en que entró el país a partir de 1982, la incapacidad de respuesta del gobierno ante los sismos de 1985, las divisiones internas entre el grupo gobernante y el avance del PAN en algunas regiones del norte del país, mostraron la necesidad de incrementar la legitimidad del gobierno por la vía electoral, sobre todo pasada la

4 Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980, pp. 16-19.

5 De acuerdo a la ley, la Legislatura del estado quedaría integrada por 12 diputados electos por el principio de mayoría relativa y hasta tres diputados de representación proporcional. En los ayuntamientos, además de los regidores electos por mayoría relativa, contarían con regidores de representación proporcional, condicionado a los municipios que tuvieran 200 mil o más habitantes, los que obtendrían hasta dos regidores de ese carácter.

6 En la Ley Electoral de 1962, la Comisión Electoral se integraba por un presidente, un secretario y un vocal, designados por el gobernador, además de dos representantes de los partidos políticos contendientes, nombrados por acuerdo de ellos mismos, y sin derecho a voto. Con la Ley Electoral de 1978, la Comisión quedaba compuesta por un representante del Poder Ejecutivo (quien fungía como presidente); uno del Poder Legislativo; un notario público (como secretario); y un representante por cada partido político, todos ellos con derecho a voz y voto. Además, la conformaban un secretario técnico y el delegado del Registro Estatal de Electores, pero sólo con voz.

experiencia de Chihuahua de 1986 que dejó un sabor amargo de fraude electoral y la constancia de que el PRI no estaba preparado para la alternancia del poder.

La propuesta de reforma electoral quedó reglamentada en la Constitución que en esta ocasión reformó 7 de sus artículos: el 52; 53, segundo párrafo y fracciones II, III y IV; 54; 56; 60; 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de diciembre de 1986; y en su Ley reglamentaria, el Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987. Los principales cambios que consignó esta reforma electoral fueron los siguientes: el aumento de 400 a 500 diputados, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional (artículo 52); se modifica la forma de distribuir los diputados de proporcionalidad, para que en caso de que el PRI tuviera problemas para asegurar la mayoría en la Cámara de Diputados, pudiese participar en el reparto de diputados por esa vía (artículo 54); se crea el “candado” de gobernabilidad, que asegura la mayoría al partido que alcance la más alta votación, aun sin obtener el 50% más uno de diputados de mayoría (artículo 54); se crea el Tribunal de lo Contencioso electoral, integrado por magistrados designados por el Congreso, a propuesta de los partidos políticos (artículo 60).⁷ Es importante mencionar que en esta reforma constitucional se determinó que correspondía “al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”, añadiendo solamente la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos (artículo 60).

La reforma electoral de Miguel de la Madrid, motivó que en Querétaro se examinara, mediante la realización de una consulta pública, el marco jurídico electoral que en los últimos diez años había estado vigente. De tal forma que el 3 de julio de 1987 se expidió el *Código Electoral del Estado de Querétaro*.

Esta nueva legislación electoral queretana, ante la exigencia de los partidos políticos por tener una mayor participación en los órganos de gobierno, aumentó el número de los diputados de representación proporcional hasta siete, así como, determinó el aumento de regidores por medio del mismo principio según la concentración poblacional de los municipios.⁸ Además se diseñaron una serie de elementos que hicieron avanzar el proceso electoral: suprimió dentro de las facultades de la Secretaría de Gobierno la de otorgar el registro de los partidos políticos para subrogarla en la Comisión Electoral del Estado; creó las bases para el acceso de los partidos políticos al financiamiento pú-

⁷ Informe especial, *op. cit.*, p. 11.

⁸ Por ejemplo, Querétaro tendría hasta 4 regidores; San Juan del Río, Tequisquiapan y Jalpan de Serra, hasta 3 regidores; y el resto de los municipios hasta con 2 regidores.

blico; implementó una sola boleta electoral en la elección de diputados; dio participación a los partidos en la designación de las mesas directivas de casillas, con propuestas para el cargo de escrutadores; estableció la obligación del Registro Estatal de Electores de revisar anualmente el padrón electoral y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, designado por la legislatura a propuesta de los partidos políticos.

Pero, si por un lado la reforma electoral local abrió la oferta política para los partidos políticos, por el otro, reforzó la participación del gobierno en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales a todos sus niveles, Comisión Electoral del Estado, Comités Distritales y Comités Municipales, yendo inclusive más allá de su homóloga de 1978 en el control de las elecciones. Al respecto, baste tan sólo analizar la Comisión Electoral que reforzó la presencia del gobierno en su integración: a) El secretario de gobierno, como su presidente; b) un representante del Poder Ejecutivo; c) dos representantes diputados del Poder Legislativo; d) dos comisionados de los municipios del estado; e) un notario público, como secretario; f) un secretario técnico, nombrado por el presidente de la Comisión; g) y un representante por cada partido político, todos ellos con derecho a voz y voto. Además de que la integrarían el director del Registro Estatal de Electores, pero sólo con voz.

No obstante este reforzamiento de los organismos electorales por parte del gobierno estatal para controlar los procesos electorales, el nuevo marco legal que abrió un escenario favorable a la participación de los partidos de oposición en los órganos de gobierno mediante la representación proporcional en la fórmula electoral, repercutió en la participación de los partidos opositores en las elecciones locales de 1988, la cual se vio reflejada, aunque mínimamente, en la composición “semiplural” tanto de la Legislatura de Querétaro como de algunos ayuntamientos del Estado.⁹

En el escenario nacional, la crisis de legitimidad del sistema político por las sospechas de fraude electoral en 1988 y el ascenso de la oposición en las votaciones, obligaron a que Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión del 1º de diciembre de 1988, propusiera un “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática”, que contemplaba tres aspectos: perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos; y modernizar las prácticas de los actores políticos. El fin era imple-

⁹ La LIV Legislatura de Querétaro, 1988-1991, asumió en su seno diputados de representación proporcional del PAN, PPS, FCRN y el PDM. Mientras que los regidores de representación proporcional tuvieron presencia: el PAN en los ayuntamientos de Querétaro, San Juan del Río, Huimilpan y Villa Corregidora; el PPS en Querétaro y San Juan del Río; y el PFCRN en Pedro Escobedo y El Marqués.

mentar una reforma electoral con el objeto de recuperar la credibilidad del sistema prometiéndole transparencia en los procesos electorales.

El proceso de reforma electoral comprendió consultas públicas tanto por parte de la Comisión Federal Electoral como por parte de la Cámara de Diputados sobre diversos temas electorales: derechos políticos y representación nacional; régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; política y medios de comunicación social; registro nacional de electores; organismos, procesos y contencioso electoral; e instituciones políticas del Distrito Federal. Sin embargo, el centro del debate giró ya en esas consultas públicas en torno a la integración de los organismos electorales, presentándose tres posiciones: que el proceso electoral estuviera a cargo de los partidos y ciudadanos; que estuviera a cargo del gobierno, ciudadanos y partidos; y aquella que sostenía que el proceso electoral debía estar integrado por sólo ciudadanos independientes. Las posiciones evidentemente reflejaban formas diversas de participación ciudadana en los organismos electorales; pero, lo que estaba y está en el trasfondo del debate era el problema de la legitimidad y credibilidad de los procesos electorales.

Los primeros resultados de esas consultas fue la modificación de los artículos 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73 fracción VI de la Constitución, aprobados el 16 de octubre de 1989 mediante una alianza entre el PRI y el PAN hasta entonces inusitada, tanto por los protagonistas de la alianza como por los efectos que la reforma traía consigo, ya que si bien avanzaba respecto a su predecesora al establecer que la organización de las elecciones federales era una función estatal que se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos nacionales y de los ciudadanos, y que además consignó que esa función se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en lo fundamental ratificaba el control sobre los organismos e instancias electorales por parte del gobierno, desechando las propuestas de independencia del poder público de los organismos electorales. Además de la aceptación de la llamada cláusula de gobernabilidad que aseguraba la mayoría de la Cámara de Diputados con el 35% de la votación general y no como estaba del cincuenta por ciento más uno.

La reglamentación de estas reformas quedaron plasmadas, con la anuencia de 5 partidos políticos destacando en el acuerdo la alianza entre el PRI y el PAN, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990, que reestructuró el aparato encargado de organizar y desarrollar los procesos electorales dando origen al Instituto Federal Electoral, como organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y

patrimonio propios y a una nueva composición en los organismos electorales, que, como hemos dicho, ratificaba el control de los órganos electorales por parte del poder público. Asimismo el nuevo Código reguló las funciones del Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional en materia electoral, dotándolo de autonomía para resolver sobre los medios de impugnación en las diferentes etapas del proceso electoral. Empero, el COFIPE suprimió la figura de las asociaciones políticas e impidió la posibilidad que se dieran las candidaturas comunes, en vista de las experiencias en las elecciones federales de 1988.

La primera reforma federal electoral salinista, obligó al gobierno del Estado a emprender otra reforma electoral en el estado, dando origen al Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CEIPE) del 24 de enero de 1991. Este código electoral en realidad poco avanzó en los puntos álgidos del debate nacional y local, pues no tocó los temas de reestructuración de los organismos electorales dejando su integración tal y como estaba en el Código Electoral de 1987, así como poco avanzó respecto a la apertura de los medios de comunicación a los partidos de oposición. Su función se circunscribió a ajustar las normas electorales a los principios de modernización electoral establecidos en el nuevo COFIPE.

Así, en relación a los organismos electorales, determinó mejorar los sistemas de operación y capacitación del personal mediante la profesionalización del trabajo electoral; respecto, a la justicia electoral introdujo la figura de jueces instructores con el fin de que las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral funcionara con prontitud; aumentó el número de los distritos electorales en Querétaro de 12 a 14, aunque sostuvo en siete, el número de diputados por representación proporcional, igualmente se mantuvo sin modificación las regidurías por representación proporcional en los ayuntamientos; se regularon las diversas formas de financiamiento de los partidos políticos: a) para actividades electorales, b) para actividades generales y específicas como entidades de interés público; y c) por la subrogación del Estado a aportar las contribuciones que los legisladores cedían de sus dietas para el sostenimiento de sus partidos.

Más adelante, en su Cuarto Informe de Gobierno, el 1o. de noviembre de 1992, el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, propuso a los partidos políticos avanzar en la reforma política. El objetivo era convencer a las diversas fuerzas políticas interesadas en los procesos electorales de México en la disposición del gobierno por incorporar al país en la modernidad política por medio de elecciones creíbles, dado que se tenía la idea de que el gobierno de Salinas si bien había avanzado en el proceso de reestructuración económica

liberando la economía, tenía serios rezagos en lo referente a la reforma política, lo cual repercutía a la vez en la consolidación de la misma reforma económica. Asimismo, la propuesta de reforma política salinista tenía el propósito de encontrar reglas “selectivas” de alternancia del poder, en virtud de las importantes posiciones que el PAN estaba logrando en algunos estados de la República y la indudable influencia del Partido de la Revolución Democrática en diferentes regiones del país.

En esta propuesta de reforma electoral, como en la anterior, el gobierno salinista encontró un importante aliado para su implementación en el partido de Acción Nacional, retomando algunas de sus propuestas, y bloqueando cualquier acercamiento de este partido con el de la Revolución Democrática (PRD).

Las reformas electorales culminaron con las adiciones y modificaciones de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I, 82 de la Constitución Política, publicadas el 3 de septiembre de 1993, las cuales dieron origen a la modificación de 252 artículos del COFIPE, publicadas el 24 de septiembre de 1993. Las reformas constitucionales y el gran número de artículos reformados del COFIPE, en la segunda reforma electoral del régimen de Salinas, pueden concentrarse en estos rubros:

1) *Derechos políticos y sistemas de representación*: Se revocó el artículo 82 que impedía que los hijos nacidos en México de padres extranjeros llegaran a ser presidentes de la República; se aumentaron de dos a cuatro los senadores por cada estado, tres ellos electos por mayoría y uno asignado al partido que obtenga la primera minoría (artículo 56); se eliminó la cláusula de gobernabilidad, por lo que ningún partido podría por sí sólo reformar la Constitución, pues se requerirá el 66% de los votos y ningún partido podrá tener más de 315 curules (artículo 54).

2) *Sistema de partidos*: los partidos que no logren obtener el mínimo de votos (1.5%) podrán mantener su registro hasta en una elección posterior; se regula el financiamiento público a los partidos y se crean nuevas modalidades de financiamiento, que sumadas a las ya existentes serían: de sus militantes, simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Se prohíbe que los órganos de gobierno, los partidos, organizaciones y personas extranjeras y quienes trabajen o vivan fuera del país hagan aportaciones a los partidos mexicanos, así como tampoco puedan hacerlo las entidades religiosas, los ministros de culto ni las empresas de carácter mercantil del país; se establecen límites a los gastos de campaña para presidente de la República, senadores y diputados; se darían facilidades a los partidos para contratar por su cuenta espacios en los medios de comunicación privados (artículo 41).

3) *Organización electoral y procedimientos*: El director general del Instituto Federal Electoral (IFE) someterá a consideración del Consejo a los candidatos a ocupar las direcciones ejecutivas del mismo y para que un funcionario de ese instituto pueda ser diputado o senador tendría que separarse de su cargo un año antes de la elección; el IFE seleccionará por diversos procedimientos a funcionarios provenientes de la sociedad que se especializarán en la materia hasta convertirse en profesionales electorales de carrera; en relación al padrón electoral, se incluyeron normas para regular la obtención y el uso de la nueva credencial con fotografía; los funcionarios de las casillas electorales serán ciudadanos registrados en el padrón, elegidos por sorteo; se prohíbe la publicación y difusión de encuestas relacionadas con las elecciones durante los ocho días previos a la jornada electoral; y se certificaría la calidad del líquido indeleble; el director general del IFE podrá anunciar tendencias en los resultados electorales, tras concluir la jornada correspondiente.

4) *Tribunal Federal Electoral y calificación*. Se reestructura el Tribunal Federal Electoral para dotarlo de poderes de tribunal de apelación; se simplifican los medios de impugnación y se aumenta el tipo de pruebas que los partidos puedan utilizar para fundamentar sus inconformidades y quejas (artículo 41). Se eliminan los colegios electorales de diputados y senadores; a partir de 1994, el Consejo General calificará la elección de diputados de representación proporcional, los consejos locales, las elecciones de senadores, y los consejos distritales calificarán las elecciones para diputados de mayoría relativa (artículo 60); los partidos políticos podrán impugnar la calificación que hagan los órganos del IFE ante el Tribunal Electoral (artículo 60); se crea la sala de segunda instancia del Tribunal, dicha sala se integraría por el presidente del Tribunal Federal Electoral y por cuatro miembros de la judicatura federal.

5) *Observadores*. Se prevé la presencia de observadores nacionales. Esta reforma representó un importante avance en torno a la incorporación “selectiva” de la oposición en los órganos de gobierno, pues como lo señaló Miguel González Avelar, diputado priísta, las reformas garantizaban a “las minorías” 185 escaños en la Cámara de Diputados y 32 puestos en el Senado “incluso antes de entrar en la contienda”; sin embargo, las reformas volvieron a dejar de lado el punto de la independencia de los organismos electorales por parte del poder público, por ello, el PRD se negó a avalar las reformas, pues consideró que con esos cambios seguía vigente el binomio PRI-Gobierno.

Pues bien, esta reforma electoral federal tuvo un fuerte impacto en Querétaro y dio oportunidad para que el gobierno de Enrique Burgos García, propusiera adecuar la legislación electoral queretana para adaptarla a los nuevos

tiempos. Para tal efecto, se convocó a foros públicos de discusión, resultando de ellos, la Ley Electoral del Estado, del 5 de enero de 1994.

En esos foros una de las principales propuestas presentadas por los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil fue la de reestructurar los órganos electorales, demandando mayor participación de la ciudadanía en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y una menor presencia del poder público en la integración de las instituciones electorales. Por ello, una de las principales reformas de la nueva Ley Electoral de Querétaro fue la creación del Instituto Electoral de Querétaro, sustituyendo a la antigua Comisión Electoral. El órgano máximo de decisión de este nuevo Instituto es el consejo general integrado en buena parte por consejeros ciudadanos independientes tanto del poder público como de los partidos. Esta nueva figura de consejero ciudadano se extendió a los comités distritales y municipales.¹⁰

Igualmente se instauró un nuevo Tribunal de Justicia Electoral, dotándolo de facultades jurisdiccionales, sustituyendo al Tribunal de lo Contencioso Electoral que era un órgano esencialmente administrativo.¹¹

Se aumentó el número de diputados y de regidurías por medio del principio de representación proporcional. De esta forma la próxima Cámara de Diputados local se integrará con 15 diputados de representación mayoritaria (antes eran 14) y con 10 de representación proporcional (antes eran hasta 7), lo que representa el 60 y 40%, respectivamente, de la totalidad de los integrantes del Congreso local. Bajo ese mismo principio de representación proporcional se aumentó el número de regidores en los ayuntamientos.¹²

10 De acuerdo a Ley Electoral del 5 de enero de 1994, el Instituto Electoral quedó integrado de la siguiente manera: por un consejo general; una dirección general; por consejos municipales; consejos distritales y mesas directivas de casilla. El Consejo General como órgano superior de dirección del Instituto, se integró por el Secretario de Gobierno, como presidente; con dos consejeros del poder legislativo, uno representando al partido mayoritario y el otro a la primera minoría; dos consejeros representantes de los municipios, electos mediante insaculación y con propuestas de los ayuntamientos; por consejeros ciudadanos, cuyo número sería igual al de los partidos políticos, electos por la Cámara de Diputados a propuestas del gobernador del Estado; un representante de cada partido político y; por un secretario que será el secretario general del Instituto, con derecho a voz. Pudiendo asistir además a sus sesiones, el director general del Instituto o el coordinador técnico del registro de electores, pero sólo con derecho a voz.

11 El Tribunal de Justicia Electoral quedó integrado por cinco magistrados y por cinco jueces instructores. Los primeros, designados por la Legislatura local y los segundos por el presidente del Tribunal, previa convocatoria y selección para ambos casos.

12 Así, el ayuntamiento de Querétaro contará con 9 regidores de mayoría relativa y con 6 de representación proporcional; San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y el Marqués con 8 de mayoría y 5 de proporcionalidad; y para los 13 ayuntamientos restantes, 6 regidores de mayoría relativa y 3 de representación proporcional. Quedando por otro lado, expresamente determinado que cualquier nuevo aumento de regidores estaría supeditado, cada seis años, al estudio que hiciera el consejo general del Instituto Electoral del estado.

La reforma electoral también se ocupó del financiamiento de los partidos, pues además de establecer las condiciones del financiamiento público, se incluyó la regulación del financiamiento privado con base en tres fuentes de financiamiento: cuotas de sus afiliados, donaciones y autofinanciamiento. Además para agilizar los procesos electorales, se estableció: la utilización de una sola acta para la jornada electoral; la reducción de los tiempos para la entrega de paquetes y resultados electorales, entre otras disposiciones.

Ahora bien, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, el 1º de enero de 1994, y la demanda del grupo guerrillero de la renuncia del presidente Salinas como condición para que un presidente interino garantizara elecciones libres y transparentes, tuvo como consecuencia la apertura de una nueva ronda de negociaciones entre los partidos políticos sobre cuestiones electorales. El resultado fue la firma de un “Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia”, firmado por la mayoría de los dirigentes partidistas y sus candidatos presidenciales, el 27 de enero, lo cual derivó en una resolución para una nueva reforma electoral cuyos primeros resultados se concretaron en la aplicación de una serie de medidas: la realización de una auditoría externa al padrón electoral; la creación del consejo técnico del padrón electoral; los lineamientos para los observadores electorales; el aumento al financiamiento público por actividades específicas para los partidos políticos; y, la creación de una fiscalía especial de delitos electorales, dentro de la Procuraduría General de la República.

Las repercusiones de esos acuerdos encaminaron a una nueva reforma constitucional, la cual quedó plasmada con la modificación del artículo 41 de la Constitución, en sus párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo, publicada el 19 de abril de 1994. Para quedar como sigue:

Párrafo octavo: 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 concurren 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. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Párrafo noveno: El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal

calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Párrafo decimoséptimo: El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señala la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Párrafo decimooctavo: Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señala la ley y serán 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. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.¹³

Los efectos de esta tercera reforma constitucional salinista se pueden condensar en tres aspectos principales:

1) la modificación de la composición del consejo general del IFE para reducir la importancia del gobierno y los partidos políticos, y darle una mayor participación a ciudadanos independientes de los partidos y del gobierno en los procesos electorales. Para tal efecto, se determinó que seis consejeros ciudadanos fungieran como miembros del consejo general, máxima autoridad en materia electoral. La elección de los mismos se haría 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.¹⁴ La aprobación de esta reforma se hizo, poco después de conocerse la noticia del asesinato del candidato presidencial del PRI.

2) La modificación del Código Penal para definir claramente los delitos electorales. El objetivo de esta reforma era proteger de manera terminante y precisa la libertad y el secreto del voto, el derecho de participación política,

13 *Diario Oficial de la Federación*, t. CDLXXXVII, núm. 17, 19 de abril de 1994.

14 De acuerdo con esa reforma, el consejo general del IFE adquirió una nueva estructura: Un presidente, el Secretario de Gobernación, como representante del Poder Ejecutivo con voz y voto; el Director General y el Secretario General del IFE, ambos con voz pero sin voto; un representante de la mayoría y otro de la primera minoría del senado con voz y voto; un representante de la mayoría y otro de la primera minoría de la Cámara de Diputados, con voz y voto; seis consejeros ciudadanos, con voz y voto; un representante por cada partido político, con voz pero sin voto. Los seis consejeros ciudadanos que forman parte del Consejo son: Miguel Ángel Granados Chapa (periodista), Santiago Creel (abogado); José Agustín Ortiz Pinchetti (abogado), Fernando Zertuche (abogado), Ricardo Pozas Horcasitas (sociólogo) y José Woldemberg (sociólogo).

la integridad de la documentación electoral y la no utilización de recursos públicos en favor de partidos y candidatos. Para tal efecto, se tipificaron 17 delitos electorales y se establecieron las sanciones económicas y penales para los que incurrieran en los mismos.¹⁵

3) Se amplió la intervención de los observadores electorales más allá de la jornada electoral al facultarlos a intervenir en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral. Para ello, se fijó el plazo para el dictamen de solicitudes de acreditación de observadores, las que serían individuales o de grupo. Se permite que organizaciones de observadores electorales impartan cursos de capacitación electoral; la observación se podrá hacer en cualquier parte de la República; se permite que los observadores electorales puedan solicitar información a la Junta Local.

III. CONCLUSIÓN

A partir de que el régimen de López Portillo propuso una reforma electoral que abrió los cauces a la participación política de la oposición, dio inicio la configuración de un nuevo sistema electoral, cuyo objetivo central ha sido encontrar mecanismos institucionales para encauzar la confrontación política entre partidos políticos en México.

Este nuevo sistema electoral ha creado una compleja legislación electoral fundamentada en las diversas reformas constitucionales analizadas, las cuales

¹⁵ Los principales artículos que se modificaron, adicionaron y crearon en el Código Penal, fueron: el 402, 403, 404, 405, 406, 407 y 409; 403 y 405; y 411, 412 y 413.

El artículo 402 señaló que en caso de la comisión de los delitos se impondría al responsable la inhabilitación de uno a cinco años y la destitución del cargo; el 403 planteaba la imposición de 10 a 100 días de multa y prisión de 6 meses a 3 años a quien, entre otras cosas, haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral, a quien obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo, a quien recoja, sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos, y quien solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa. También a quien viole de cualquier manera el secreto del voto, a quien vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular, a quien el día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a sufragar y de influir en el sentido de su voto, quien introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente, destruya o altere boletas o documentos electorales. De igual forma, a quien obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención de su voto o bien que comprometa el voto mediante promesa o amenaza, y a quien impida en forma violenta la instalación de una casilla; en el 404 se indica que se impondrán hasta 500 días de multa a los ministros de culto religioso que, por cualquier medio, induzcan al electorado a votar en favor de un partido determinado. Para los funcionarios electorales, el 405 impone multas de 50 a 200 días y prisión de dos a seis años quien altere los resultados, al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de tiempos y formas previstos en la ley, a quien expulse de la casilla, sin causa justificada, al representante de un partido político, y también a quien atente contra la libertad y el secreto del voto; el 407 establece penas a los funcionarios públicos, de 200 a 400 días de multa y prisión de uno a nueve años a quien obligue a sus subordinados a votar en favor de un partido, a quien condicione el voto a la prestación de un servicio, a quien destine recursos, bienes o servicios públicos en favor de un candidato; el 411 prevé multa y cárcel a quien altere el padrón, y el 413 establece que los responsables no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

se han ido moldeando paulatinamente a través de tres vertientes históricas fundamentales: 1) La apertura cada vez más extendida de espacios para la representación política de los partidos de oposición, vía las reformas electorales que dan entrada a las minorías en los distintos órganos de gobierno, en este supuesto se encuentran desde la reforma lopezportillista que incorpora el principio de la representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados hasta la última reforma salinista que abre el espacio a las minorías en el Senado de la República; 2) La demanda y el reclamo de diferentes partidos políticos y organizaciones sociales en el sentido de independizar cada vez más los organismos electorales del poder público; reformas que van desde la declaración constitucional de dotar de autonomía y patrimonio propios al principal organismo electoral, pasa por la creación del Instituto Federal Electoral, y se encuentra en el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales; 3) La exigencia cada vez más generalizada por parte de los partidos de reglas claras que garanticen condiciones de equidad para la competencia política electoral. En tal sentido se ha reglamentado sobre: el financiamiento público y privado de los partidos políticos, la utilización de medios de comunicación y el establecimiento de instancias autónomas de justicia electoral a fin de que los partidos políticos puedan impugnar las irregularidades del proceso electoral.

Ahora bien, las elecciones pasadas del 21 de agosto, pusieron a prueba la eficacia y continuidad del sistema electoral. Al respecto, se puede afirmar que la compleja legislación electoral que se ha venido formulando a partir de las reformas constitucionales y sus leyes reglamentarias, si bien han estrechado los márgenes del fraude electoral y han esclarecido las reglas de la competencia política electoral, todavía resulta un proceso inacabado e insuficiente que como dicen algunos tiene todavía “asignaturas pendientes”.

De ahí que derivado del proceso electoral vigente surja nuevamente dentro de la agenda política, la necesidad y el apremio de una nueva reforma electoral que profundice hasta sus últimas consecuencias en los siguientes puntos: la independencia real y jurídica de los órganos electorales de los poderes públicos; el establecimiento de reglas claras que garanticen el derecho a la información en la elección de los gobernantes; y, la reglamentación precisa del financiamiento público y privado a los partidos políticos para que el pueblo conozca en que se gastan los recursos económicos.

En conjunto lo que se pretende en la nueva reforma electoral es garantizar la credibilidad en las elecciones, la competencia electoral con partidos independientes, y la posibilidad real de alternancia del poder vía el proceso electoral.