

La reforma constitucional electoral de 2007*

Durante la segunda semana de septiembre de 2007, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio; Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, para reformar el texto constitucional en material electoral.¹ Luego de seguir el trámite pertinente, relativo a la aprobación por parte de las legislaturas locales, el decreto será finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Nueve artículos sufren algún cambio: se modifican, adicionan o derogan en alguno de sus apartados. Los artículos que se modifican son: 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga el tercer párrafo del artículo 97.

La presente colaboración pretende dar cuenta de lo que representa esta reforma constitucional, señalando los avances, los retrocesos y las omisiones que se advierten en la misma.

I. El proceso de reforma de Estado

Estas modificaciones y adiciones a la Constitución en materia electoral forman parte de la reforma de Estado, iniciada en nuestro país desde hace algunos años y que se ha visto reforzada por la *Ley para la Reforma del Estado*, promulgada el 13 de abril de 2007. En dicha ley, se establece que los temas centrales del pronunciamiento que deberán hacer los participantes son: a) el régimen de estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del Poder Judicial, y e) garantías sociales.

Así, este proceso de reforma de Estado tiene sus primeros resultados en esta reforma constitucional en materia electoral, y así lo afirman los promoventes en

* Apareció publicado en *Lex. Difusión y análisis*, no. 148, octubre de 2007.

¹ Dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor y 11 votos en contra. Aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 2007 con 408 votos a favor, 33 votos en contra y 9 abstenciones.

David Cienfuegos Salgado

la iniciativa presentada a través del senador Manlio Fabio Beltrones, el pasado 31 de agosto de 2007.

Por otra parte, debe destacarse que algunas entidades federativas han iniciado, a resultas del actuar del Congreso de la Unión procesos de reforma constitucional y de Estado en sus respectivos ámbitos, de ahí que la reforma electoral impacte directamente en los trabajos que se realizan a nivel local.

II. Las reformas constitucionales en materia electoral

En nuestro país la Constitución aprobada en 1917 ha sufrido centenares de reformas. Tratándose de la materia electoral, éstas han sido pocas pero bastante sustantivas.

El 12 de febrero de 1947 se reforma el artículo 115 constitucional para otorgar a la mujer derechos políticos a nivel municipal, destacando el derecho de voto.

Por decreto del 17 de octubre de 1953 los artículos 34 y 115 constitucionales son modificados para otorgarle a la mujer derechos políticos plenos, garantizándole el derecho a votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel. Al efecto se eliminó la adición al artículo 115, de 1947.

El 22 de julio de 1963 la reforma al artículo 54 constitucional creó la figura de los diputados de partido, lo cual hizo posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados.

El 22 de diciembre de 1969 se reformó el artículo 34 constitucional para reducir la edad de acceso a la ciudadanía, de 21 a 18 años para los mexicanos no casados.

La reforma del 14 de febrero de 1972, a los artículos 55 y 58 constitucionales, redujo las edades exigidas para ser electo diputado, de 25 a 21 años; para ser senador en lugar de 35 se estableció la edad mínima de 30 años. Esta misma reforma amplió el sistema de diputados de partido.

La reforma constitucional más relevante en materia electoral la constituye la de 6 de diciembre de 1977, donde diecisiete artículos de la Constitución Política fueron modificados. En aquella ocasión, se establecieron las bases del concepto, naturaleza, prerrogativas, financiación y funciones de los partidos políticos, se sustituye el sistema electoral mayoritario integral por un sistema mixto. Señala la composición de las cámaras del Congreso de la Unión y la forma en que se hará la demarcación y división poblacional; incorpora a nivel constitucional el sistema de calificación de las elecciones; entre otros aspectos.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

El 15 de diciembre de 1986 se publicó una nueva reforma constitucional que fija elementos del sistema electoral de representación proporcional y que se refieren a ambas cámaras del Congreso de la Unión; asimismo, dispone la creación de un órgano electoral para conocer de los recursos que se interpongan con motivo de la realización de procesos electorales.

El 10 de agosto de 1987 se publicó la reforma constitucional que entre otros aspectos, crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La reforma constitucional del 6 de abril de 1990 precisa lo relativo a la organización de las elecciones federales como una función estatal, a cargo de un órgano autónomo; asimismo, configura un sistema de medios de impugnación y se dispone la creación de un Tribunal Federal Electoral, como organismo jurisdiccional autónomo.

El 3 de septiembre de 1993 se reformó la Constitución para poner fin al sistema de autocalificación de las elecciones, establecer criterios para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales y limita el número de diputados con que puede contar un partido político; asimismo modifica la forma de integrar el Senado.

En ese mismo año, el 25 de octubre se realizó la modificación constitucional en lo relativo a la reforma política del Distrito Federal.

El 19 de abril de 1994 se modifica la Constitución en lo relativo a la organización de las elecciones y a la integración del IFE, así como para señalar los requisitos de los magistrados del órgano jurisdiccional electoral.

En 1996, el 1º de agosto, se modificaron 18 artículos constitucionales en materia electoral y de reforma política del Distrito Federal. Entre las modificaciones destacan: afiliación individual a los partidos; predominio del financiamiento público sobre el privado; disminución del número máximo de diputados por partido; establecimiento del 8% como máximo de sobrerepresentación para la mayoría legislativa. El Tribunal Electoral pasa a ser parte del Poder Judicial e la Federación y desaparece la figura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (a partir de 1997) y de los delegados (a partir del 2000).

En 2005 se realiza la modificación constitucional en lo relativo al voto de los mexicanos en el extranjero.

Grosso modo estas son las reformas en materia electoral que se han dado en nuestro país en la historia reciente.

David Cienfuegos Salgado

III. El contenido de la reforma constitucional

A partir de los trabajos iniciados para concretar la reforma de Estado, se presentó una iniciativa consensuada, producto de múltiples foros y reclamos de reforma en el ámbito lectoral.

En síntesis puede señalarse que el contenido de la iniciativa de reforma tenía siete ejes temáticos que representaban el consenso alcanzado en la negociación política:

- 1) la reducción del financiamiento público de las campañas electorales en un 70% cuando se renueva únicamente la Cámara de Diputados, y en 50% cuando se renueva el Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso;
- 2) disminución del gasto público para actividades ordinarias de los partidos, con la intención de que éstos no sigan creciendo indiscriminadamente;
- 3) acortar la duración de las campañas presidenciales, de senadores y de diputados;
- 4) fortalecimiento de la facultad del IFE para dirimir las controversias electorales;
- 5) renovación en forma escalonada de los consejeros (IFE) y magistrados electorales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación);
- 6) impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en sus resultados a través de los medios de comunicación, y
- 7) elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

El resultado final, aprobado por la Cámara de Diputados y por la mayoría de legislaturas locales, se expresa a continuación señalando el artículo y las modificaciones introducidas, con la mención de que a la fecha de redacción de este trabajo aun no han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*

Artículo 6º. En el nuevo texto se adiciona el derecho de réplica.

Artículo 41. El grueso de las reformas se incluye en el artículo 41. Así, destacan:

- a) Se señala expresamente la posibilidad de que los partidos políticos participen en las elecciones del Distrito Federal;
- b) Se prohíbe la afiliación gremial o corporativa a partidos políticos;

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

- c) Se adiciona la mención de que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley;
- d) Se establece un tope al financiamiento ordinario a distribuir entre los partidos, de acuerdo con la fórmula siguiente: “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal”;
- e) Se reducen el financiamiento para actividades de campaña: al 50% del financiamiento ordinario tratándose de elecciones en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales; y al 30% tratándose de elecciones inter-medias;
- f) Se fijan las reglas de distribución del financiamiento público para actividades específicas;
- g) Se remite a la ley ordinaria los límites de gastos en precampañas;
- h) Se señala tope al financiamiento de simpatizantes;
- i) Se remite a la ley para el procedimiento que haga posible que los bienes y remanentes de los partidos que pierdan su registro queden a disposición de la Federación;
- j) Se establece la competencia exclusiva del IFE para la administración del tiempo en radio y televisión, para sus propios fines y el de los partidos políticos: ni los partidos ni otras autoridades electorales pueden acceder directamente a la contratación de tiempos en tales medios. Es el IFE a quien, fuera de los procesos electorales, le corresponde el 12% del tiempo total del Estado; el tiempo se distribuirá entre los partidos, para sus propios fines y a otras autoridades electorales. Si el IFE considera que el asignado para procesos federales o electorales es insuficiente podrá adquirir tiempo aire en radio o televisión;
- k) Se asignan 48 minutos diarios en los medios desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral; durante las precampañas los partidos dispondrán de un minuto por cada hora de transmisión (en total 18 horas) en cada estación de radio y televisión; durante las campañas se destinarán poco más de 40 minutos. Se establece una fórmula para la distribución de tiempo en radio y televisión entre los partidos políticos, conforme al principio de igualdad y de proporcionalidad.
- l) Se prohíbe expresamente que los partidos adquieran directamente tiempos en radio o televisión; de igual manera la prohibición comprende a personas

David Cienfuegos Salgado

físicas o morales, así como la transmisión de mensajes de naturaleza política dirigidos a influir en las preferencias ciudadanas, aun si los mensajes se adquieran en el extranjero;

m) El IFE también administrará los tiempos de radio y televisión para fines electorales en las entidades federativas, en la reforma se fijan tiempos para procesos electorales locales concurrentes con el proceso federal, mientras que los de los procesos locales no concurrentes serán definidos en la ley;

n) Se establece que en periodos de campañas federales y locales, toda la propaganda gubernamental debe ser retirada. Se exceptúa la relacionada con programas educativos, de salud y de protección civil; asimismo, se eleva a nivel constitucional la prohibición a partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.

ñ) Se establecen procedimientos expeditos que permiten al IFE cancelar la transmisión de spots;

o) Se establecen nuevos periodos de campaña: 90 días para elecciones de presidente y de ambas cámaras; y de 60 días en elecciones intermedias. Asimismo, las precampañas no podrán superar los 60 días en el primer caso, y en las intermedias los cuarenta días;

p) Se eleva a rango constitucional la Contraloría interna del IFE. El titular de este órgano será designado por dos tercios de la Cámara de Diputados y su propuesta provendrá de instituciones públicas de educación superior;

q) Se establecen nuevo periodos para consejeros y se introduce el escalonamiento en la integración del Consejo General del IFE; se suprime la figura del consejero suplente; se establece que las fracciones parlamentarias realizarán una consulta abierta a la sociedad antes de proponer a quienes se nombrarán como consejeros;

r) La fiscalización de los partidos estará a cargo de un órgano técnico del IFE con autonomía de gestión, cuyo titular será designado por dos terceras partes del Consejo General del IFE, y

s) Se faculta al IFE a organizar procesos electorales locales, cuando las entidades federativas así lo soliciten.

Éstas son algunas de las modificaciones que experimenta el artículo 41, pues como puede suponerse, el nuevo texto es mucho más extenso.

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

Artículo 85. Se agrega al texto vigente la expresión válida y se hacen cambios de estilo.

Artículo 97. Se deroga el tercer párrafo del artículo relativo a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público”.

Artículo 99. En lo relativo a la organización y competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las modificaciones consisten en lo siguiente:

- a) Se reconoce el funcionamiento permanente de la Sala Superior y las Salas regionales;
- b) Se incorpora la mención de que la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes;
- c) Se reconoce la posibilidad de que el Tribunal Electoral pueda declarar o no la validez de la elección presidencial, y en su caso, formule la declaración de validez de la elección y la de presidente electo;
- d) Se establece que los ciudadanos deberán agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral;
- e) Se establecen las bases para que las salas del Tribunal Electoral hagan uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos de ley;
- f) Se reconoce que la Sala Superior está facultada para ejercer la atracción de los juicios que conozcan las salas regionales y realizar el envío de asuntos de su competencia a éstas;
- g) Se establece el escalonamiento de los magistrados de las distintas salas del Tribunal Electoral; y,
- h) Se establece la duración del mandato de los magistrados electorales de la Sala Superior y de las regionales en 9 años; se establece además el mecanismo de sustitución ante la ausencia definitiva de un magistrado.

Debe destacarse que se establece que las salas del Tribunal Electoral podrán resolver sobre la no aplicación de leyes sobre la materia electoral que sean contrarias a la Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de dicha facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

David Cienfuegos Salgado

Artículo 108. Se incorpora al régimen de responsabilidades a diversos servidores públicos, entre ellos los de los órganos autónomos.

Artículo 116. Se señalan los contenidos que deben observar las legislaturas locales en materia electoral, con la intención de armonizar el marco jurídico electoral tanto a nivel federal como en el ámbito local. En el mencionado artículo se incorporan diversos contenidos que ya están en el artículo 41, a saber:

- a) intervención en la vida interna de los partidos por parte de las autoridades electorales;
- b) financiamiento de los partidos políticos;
- c) liquidación de los partidos que pierdan su registro;
- d) límites al gasto de precampañas y campañas;
- e) acceso a radio y televisión;
- f) regulación de precampañas y campañas;
- g) bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para fiscalizar a los partidos políticos; y,
- h) establecimiento del sistema de medios de impugnación a nivel local y las bases para el recuento de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.

Artículo 122. Se elimina el derecho exclusivo de los partidos políticos a participar en las elecciones del Distrito Federal.

Artículo 134. Se establece la obligación de los servidores de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos; asimismo se establecen lineamientos para la propaganda gubernamental, prohibiendo que se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

IV. Régimen de derecho transitorio

En atención al impacto que tiene esta reforma constitucional en el orden jurídico y organizacional del Estado mexicano, se establece un amplio régimen de derecho transitorio que conviene reseñar.

En el caso, son siete las disposiciones transitorias: la **primera** determina la entrada en vigor del decreto, señalando que será al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; mientras que en la séptima se señala que cualquier disposición del orden jurídico nacional que se oponga al

JUSTICIA Y DEMOCRACIA
Apuntes sobre temas electorales

decreto se considera derogada, lo cual resulta evidente en atención al principio de supremacía constitucional.

A continuación nos ocupamos de las demás disposiciones transitorias.

En la **segunda** se menciona que el IFE en 2008, por única vez, deberá establecer el tope de gastos de campaña presidencial para efectos del financiamiento privado.

En la **tercera** disposición transitoria se señala que a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con treinta días para adecuar la legislación federal electoral.

En el aspecto del escalonamiento de los consejeros que integran el Consejo General del IFE, se señalan en el **cuarto** artículo transitorio las reglas a seguir por la Cámara de Diputados para integrar el nuevo Consejo General, a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la reforma: a) elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución; b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010; d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

En este mismo numeral se señala que quedan sin efecto los nombramientos de los consejeros suplentes (de 2003), y que los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto con relación al escalonamiento.

Por cuanto hace al escalonamiento de las magistraturas electorales, en términos del artículo **quinto** transitorio queda sujeto a la reforma de la *Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Aquí lo lógico será, dado que no hay mención expresa en este decreto, que los actuales magistrados, tanto los regionales como los nombrados por el actual Senado, concluyan su encargo y que los nuevos magistrados sean nombrados por períodos distintos al efecto de que se haga efectivo el escalonamiento.

David Cienfuegos Salgado

En el artículo **sexto** transitorio se establecen las reglas y excepciones para que las entidades federativas adecuen sus legislaciones electorales al mandato de la reforma constitucional aprobada.

En el caso de las excepciones, el mencionado sexto transitorio señala en su segundo párrafo: “Los estados que a la entrada en vigor del presente decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo”.