

Las reformas constitucionales en materia político-electoral

POLITICAL-ELECTORAL
CONSTITUTIONAL REFORMS

EMILIO RABASA GAMBOA

Edición bilingüe español-inglés



LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA
POLÍTICO-ELECTORAL

POLITICAL-ELECTORAL CONSTITUTIONAL
REFORMS

Edición bilingüe español-inglés

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 196

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Alma Itzel López Vázquez

Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez

Diseño y elaboración de portada

EMILIO RABASA GAMBOA

LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES
EN MATERIA
POLÍTICO-ELECTORAL

POLITICAL-ELECTORAL
CONSTITUTIONAL REFORMS

Edición bilingüe español-inglés



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Rabasa Gamboa, Emilio, autor.

Título: Las reformas constitucionales en materia político-electoral = Political-electoral constitutional reforms / Emilio Rabasa Gamboa.

Otros títulos: Political-electoral constitutional reforms.

Descripción: Edición bilingüe español-inglés. | Primera edición | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Estudios jurídicos ; núm. 196.

Identificadores: LIBRUNAM 2235014 (libro electrónico) | ISBN 9786073089876 (libro electrónico).

Temas: Derecho constitucional -- México -- Reformas. | Derecho electoral -- México -- Leyes y legislación.

Clasificación: LCC KGF2924 (libro electrónico) | DDC 342.7203—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 20 de marzo de 2012

Segunda edición (primera edición en soporte electrónico): 16 de mayo de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-8987-6

Hecho en México

CONTENIDO / INDEX

VERSIÓN EN ESPAÑOL

Presentación	3
Emilio RABASA GAMBOA	
Presentación de la nueva edición.	7
Emilio RABASA GAMBOA	
Prólogo	9
Jorge ALCOCER V.	
I. Introducción	11
II. Las reformas electorales parciales	13
1. El voto a la mujer.	13
2. Los diputados de partido	14
3. El derecho de voto a los dieciocho años.	15
4. Los derechos políticos pasivos y los diputados de partido.	15
III. Las reformas integrales	16
1. La reforma electoral de 1977.	16
2. La reforma electoral de 1986.	21
3. Las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994	23
4. La reforma de 1996	32
5. La reforma de 2007	37
6. La reforma de 2014	45
7. La reforma de 2019	50

IV. Conclusiones	52
1. Hacia la imparcialidad electoral	52
2. Hacia el pluralismo legislativo	54
3. Hacia la equidad en la contienda electoral	55
4. Hacia la democratización del Distrito Federal.	55
5. Hacia la jurisdicción electoral autónoma y plena . .	56

ENGLISH VERSION

Presentation.	61
Emilio RABASA GAMBOA	
Presentation New Edition	65
Emilio RABASA GAMBOA	
Foreword	67
Jorge ALCOCER V.	
I. Introduction.	69
II. Partial Electoral Reforms	71
1. Women Suffrage.	71
2. Party Deputies	72
3. The Right of 18-Year Olds to Vote	73
4. Passive Political Rights and Party Deputies	73
III. Comprehensive Electoral Reforms	74
1. 1977 Electoral Reform.	74
2. 1986 Electoral Reform.	78
3. The 1990, 1993 and 1994 Reforms	80
4. 1996 Reform	88

5. 2007 Reform	93
6. 2014 Reform	101
7. 2019 Reform	106
IV. Conclusions	108
1. Towards Electoral Impartiality.	108
2. Legislative Pluralism.	109
3. Towards Equity in Electoral Competition	110
4. Towards Democratization of the Federal District . .	111
5. Autonomous Electoral Jurisdiction.	111

VERSIÓN EN ESPAÑOL

PRESENTACIÓN

Con el fin de conmemorar ochenta años de vigencia de la Constitución de 1917, durante el año de 1997, el doctor Emilio O. Rabasa(†), entonces investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, coordinó la elaboración de un texto colectivo donde participaron veinte juristas de diversos campos de la práctica profesional, como la judicatura, la política, la academia, tanto de investigación como de docencia, las relaciones internacionales y la abogacía. Las colaboraciones fueron agrupadas en los temas de Derechos humanos, Reforma social, Reforma política, Reforma en materia internacional. Con un prólogo del diputado Rafael Ocegüera Ramos, presidente del Comité de Biblioteca e Informática, la edición fue publicada conjuntamente por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1998, con un tiraje de 2,000 ejemplares, y una portada con la “Alegoría del trabajo 1910-1911” de Saturnino Herrán, bajo el título “Ochenta años de vida constitucional en México”.

En esa ocasión se me invitó a participar con el tema “Las reformas constitucionales en materia político-electoral” bajo el capítulo de Reforma política (páginas 147 a 170 de la referida edición).

En ese trabajo daba cuenta de todas las reformas político-electorales que se habían llevado a cabo mediante cambios y/o adiciones a nuestra carta magna a partir de la efectuada en 1953, a iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines, sobre el voto a la mujer, hasta la correspondiente a la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo en 1996.

El conjunto de las reformas fueron clasificadas bajo dos rubros: 1) Las reformas electorales parciales, porque incluyeron un

solo tema de la alteración constitucional, como el referido voto a la mujer (1953), los diputados de partido (1963), el voto a los jóvenes (1969) y los derechos políticos pasivos (1972), y 2) Las reformas integrales, que por su amplitud y profundidad incluyeron varios temas, como la nueva composición de la representación nacional, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, un nuevo paradigma para los partidos políticos con sus prerrogativas, como el financiamiento y el acceso a medios de comunicación social, campañas electorales, la organización y jurisdicción electoral, principalmente, que se efectuaron en 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996.

En la exposición de cada una de estas reformas se incluyeron los artículos modificados y una síntesis del contenido de ellas. Al final del trabajo, y a manera de conclusiones, se apuntaron las grandes tendencias que en su conjunto estas reformas fueron configurando para reconstruir nuestro sistema electoral, sobre la base del pluralismo ideológico-político y la transición a la democracia. Las tendencias anotadas fueron las siguientes: 1) Hacia la imparcialidad electoral; 2) Hacia el pluralismo legislativo; 3) Hacia la equidad en la contienda electoral; 4) Hacia la democratización del Distrito Federal, y 5) La jurisdicción electoral autónoma.

Como se desprende de lo anterior, uno de los propósitos de mi trabajo consistió en reunir, en un solo texto, toda la actividad reformadora en materia político-electoral del Poder Constituyente Permanente o Poder Reformador, sin que faltara una sola reforma, ya que si bien no faltan publicaciones con estudios de unas y de otras, no existía el que las incluyera a todas.

Otro objetivo consistió en exponer las reformas de manera sintética y con un lenguaje sencillo, pensando sobre todo en los estudiantes de derecho, ciencia política y otras disciplinas afines o conexas, y no tanto en los especialistas sobre el tema, pero incluso en aquellas personas que sin profesión alguna o sin conocimientos previos estuvieran interesadas en estas reformas.

No obstante lo anterior, como lo señalé entonces en el propio texto: “Aun cuando la última reforma político-electoral fue anunciada como ‘una reforma definitiva’ por el titular del Ejecutivo Federal y se obtuvo por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, no pocos representantes partidarios y analistas políticos han dejado de señalar que todavía existen ‘asignaturas pendientes’”.

En efecto, y sobre todo después de las elecciones federales de 2000, 2006 y la intermedia de 2003, surgieron nuevos temas a debate, como el del excesivo costo de nuestra democracia, los tiempos de precampañas y campañas y, sobre todo, el acceso a los medios de comunicación, todo lo cual se tradujo en una nueva reforma político-electoral que se llevó a cabo en 2007 y que, lógica y cronológicamente, no apareció en mi texto publicado, repito, en 1998.

Lo anterior, aunado al hecho de que ya me había integrado al Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) como investigador de tiempo completo a partir de enero de 2010, además de impartir la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, también de la UNAM, me llevó a revisar la colaboración anterior y actualizarla con material inédito, correspondiente a la mencionada reforma de 2007. El nuevo texto estuvo listo para su publicación desde fines de 2010, cuando se anunció una nueva reforma política con buena dosis de derechos de participación ciudadana, que incluso fue aprobada en el Senado de la República. Sin embargo, en la Cámara de Diputados se le hicieron no pocos cambios a la minuta senatorial, y al haber vencido el plazo para poderse aplicar en la elección venidera de 2012, sin que se vea un horizonte más o menos claro para su aprobación definitiva por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, decidí seguir adelante con el texto incluyente de todas las reformas hasta la de 2007, aun a riesgo de que durante su edición resultara finalmente aprobada otra modificación normativa adicional, en cuyo caso actualizaré el texto en una posterior publicación.

Agradezco al IJJ-UNAM haber consentido en la nueva publicación del material arriba referido, en su edición conmemorativa de los ochenta años de la vida constitucional de México, de 1998, a fin de que, con el material inédito antes mencionado, salga esta nueva publicación.

Asimismo, dejo constancia de mi agradecimiento a Jorge Alcocer, uno de los principales conocedores, estudiosos, practicantes y reformadores de la materia político-electoral en México, por su amistoso prólogo —que mucho me distingue—.

También agradezco al doctor Dong Nguyen Huu y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por haberse interesado por la traducción y la difusión de mi texto.

Finalmente, agradezco al licenciado en ciencia política, Oliverio Orozco, la revisión exhaustiva que realizó de esta última versión bilingüe.

Emilio RABASA GAMBOA

Ciudad Universitaria, México D. F., invierno de 2011

PRESENTACIÓN DE LA NUEVA EDICIÓN

Mediante acuerdo de las principales fuerzas políticas se llevaron a cabo dos importantes reformas, una en el 2014 y otra en el 2019.

La primera fue una reforma que no solamente se dirigió a la materia político-electoral, pues comprende también otros temas como la planeación democrática para el desarrollo, la creación del CONEVAL, el MP, el fiscal general y la Suprema Corte de Justicia. Aquí sólo interesan las correspondientes a la materia político electoral, que abarca a los partidos políticos, al INE, al Senado, al Ejecutivo Federal y a los Poderes locales, correspondiente a los artículos 35, 41, 54, 55, 59, 89, 99 y 116.

La segunda modificó los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 para establecer la paridad de género en todo.

Con las anteriores reformas se actualiza el texto original publicado el 20 de marzo de 2012 hasta enero de 2024.

Durante el 2023 hubo un intento por parte del Ejecutivo Federal de reformar todo el sistema electoral incluyendo la representación nacional para disminuir el número de diputados y senadores y el método de su elección, así como una completa reestructuración del INE y el Tribunal Electoral a efecto de hacer electivos a los consejeros del primero, a los magistrados del segundo, cancelar toda la estructura electoral local (OPLES) y centralizar la organización de las elecciones tanto federales como estatales en el INE. Esta reforma no prosperó al no alcanzar la mayoría calificada en el Congreso para aprobarla. El intento de alterar el sistema electoral por medio de la legislación secunda-

ria, aprobada por mayoría simple en ambas Cámaras, fue rechazado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acción de inconstitucionalidad.

Emilio RABASA GAMBOA

Ciudad de México, 2024

PRÓLOGO

Hace ya más de tres décadas que la materia electoral se colocó en el centro del debate y el análisis de múltiples especialistas, tanto en el campo del derecho como en el de la sociología y la ciencia política. Difícil resultaría encontrar un caso similar al de México, que de 1977 a 2007 vivió varias y profundas reformas constitucionales, que fueron modificando el entramado jurídico e institucional que da soporte a los procesos electorales.

La bibliografía especializada ha crecido a la par de los cambios constitucionales y reglamentarios, hasta configurar una amplia gama de textos que abordan el cambio político-electoral en México desde diversas ópticas. Sin embargo, hacía falta un texto en el que de manera cronológica, ordenada y sistemática se diera cuenta de la trayectoria del cambio constitucional en materia electoral.

El libro que ahora nos entrega el doctor Emilio Rabasa Gamboa viene a cubrir ese faltante, y lo hace de una manera didáctica, que mucho habrán de apreciar sus lectores. La revisión del autor comprende desde la reforma de principios de la década de los cincuenta del siglo pasado, cuando se otorgó a la mujer el derecho de voto, hasta la más reciente de 2007, que introdujo un novedoso y avanzado modelo de comunicación política, cuyo componente central es el sistema de acceso de autoridades electorales y partidos políticos a la televisión y la radio, entre otros importantes cambios.

Conocedor profundo de la materia, el doctor Rabasa nos conduce, paso a paso, por la historia, siempre en movimiento, del sistema electoral mexicano. Al leer el libro, volví a constatar un hecho que de pronto se olvida, sobre todo entre las nuevas

generaciones: la paciencia que requirió construir normas, instituciones y prácticas que hicieron posible la transición de México a la democracia, en paz y por la ruta de la ley.

En el largo ciclo que comprende el proceso de reformas electorales, cada una de ellas fue aportando nuevos elementos para otorgar a las elecciones y a sus resultados, la confianza ciudadana que finalmente hizo posible que a la pluralidad siguiera la alternancia, hasta arribar a una todavía incierta normalidad democrática, pero que al final de esta historia no es más que la obra que entre muchos se ha edificado.

Espero que los interesados en el tema, especialistas o simplemente ciudadanos preocupados por la democracia y las elecciones, encuentren en este libro la información que les permita comprender la dinámica del cambio constitucional en México, una de las materias de mayor trascendencia para la vida política y las perspectivas de futuro de nuestro país.

Y al mismo tiempo, abrir el camino para los cambios que aún falta por realizar para seguir edificando la democracia a la que aspiramos.

Jorge ALCOCER V.

I. INTRODUCCIÓN

La materia político-electoral ha sido objeto de cambios permanentes que el Poder Reformador ha realizado al texto constitucional de 1917. En total se han llevado a cabo alrededor de cuarenta reformas de naturaleza político-electoral desde 1953 hasta 1996.¹

Desde la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines —cuando se reformaron los artículos 34 y 115, fracción VI, de la Constitución, para hacer extensivo el voto de la mujer en todas las elecciones y para cualquier cargo de elección popular—, hasta la del presidente Ernesto Zedillo, que en unión con todos los partidos políticos nacionales promovió una amplia reforma electoral, no faltó presidente de la República que no dejara de enviar iniciativas al Congreso de la Unión para que, en los términos del artículo 135 constitucional, se reformara o adicionara la carta de Querétaro en materia político-electoral.

Este activismo reformista-constitucional es un signo inequívoco de la dinámica que ha tenido el sistema político mexicano a partir de la segunda mitad del siglo XX. La historia de estas reformas es la historia de la evolución de un sistema altamente centralizado y autoritario a uno descentralizado y democrático. En esta transformación el acento está puesto sobre todo en el papel relevante de los partidos políticos como organismos de interés público y en el sistema de elección del Poder Legislativo. Otros aspectos no menos importantes han sido los órganos electorales y el sistema de jurisdicción electoral.

¹ Para una relación detallada de todas las reformas constitucionales véase Gutiérrez, Sergio Elías y Rives, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Líneas del Mar, 1995.

En términos generales, se han llevado a cabo las reformas políticas que se indican en el siguiente cuadro:

<i>Año de las reformas</i>	<i>Titular de iniciativa</i>	<i>Objeto de reformas</i>
1953	Adolfo Ruiz Cortines	Voto de la mujer
1963	Adolfo López Mateos	Diputados de partido
1969	Gustavo Díaz Ordaz	Voto a los 18 años
1972	Luis Echeverría Álvarez	Derechos políticos pasivos
1977	José López Portillo	Sistema electoral integral
1986	Miguel de la Madrid	
1990	Carlos Salinas de G.	
1993		
1994		
1996		

Aun cuando la última reforma político-electoral (1996) fue anunciada como “una reforma definitiva” por el titular del Ejecutivo Federal y se obtuvo por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, no pocos representantes partidarios y analistas políticos han dejado de señalar que todavía existen “asignaturas pendientes”. Éstas se refieren al financiamiento de los partidos, la llamada “cuota de sobrerrepresentación”, la iniciativa popular y el referéndum, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo federales, y otras, que, en su conjunto, inciden en una más extensa reforma del Estado mexicano.²

² Véase, entre otros, Silva-Hérzog Márquez, Jesús, “El *switch* del pluralismo”, *Enfoque* (suplemento), *Reforma*, México, 13 de julio de 1997, así como a Marván Laborde, Ignacio, “Y después del presidencialismo”, *Enfoque*, México, 7 de septiembre de 1997. También: “Respuesta al III Informe de Gobierno

Para efectos de esta presentación, el conjunto de las reformas político-electorales puede dividirse en dos etapas: la primera abarca desde 1953 hasta 1977, y se trata de reformas aisladas del sistema electoral, que abordan aspectos parciales del mismo. Se focalizan en temas muy específicos, que se refieren sobre todo al “ensanchamiento de la base electoral tanto por lo que se refiere al electorado, es decir, los derechos políticos activos, como a los cargos de elección popular o los llamados derechos políticos pasivos”.³ La segunda etapa, que se inicia a partir de la reforma de 1977 (José López Portillo-Jesús Reyes Heróles), se caracteriza por modificaciones más extensas que afectan al sistema electoral en su conjunto.

II. LAS REFORMAS ELECTORALES PARCIALES

Según se puede apreciar en el cuadro arriba expuesto, éstas fueron cuatro: la de 1953 sobre el voto a la mujer; la de 1963 sobre los diputados del partido, la de 1969 sobre el derecho de voto a los 18 años y la de 1972 sobre los derechos políticos pasivos. A continuación se describen brevemente el antecedente constitucional, el alcance y el significado de cada una de ellas.

1. *El voto a la mujer*

El antecedente de esta reforma fue una adición al artículo 115, fracción I (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 12 de febrero de 1947), que otorgó a las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, el derecho de votar y ser votadas, pero exclusivamente en las elecciones municipales. Carecía la mujer del derecho a voto y a ser votada en las elecciones estatales y federales.

del presidente Ernesto Zedillo, por el presidente del H. Congreso de la Unión, Porfirio Muñoz Ledo”, *El Financiero*, 2 de septiembre de 1997.

³ Para un recuento de las principales reformas político-electorales en este siglo, hasta la de 1997, véase Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1982, t. X (Reforma política).

La reforma de 1953 a los artículos 34 y 115 constitucionales (*DOF*, 17 de octubre de 1953) consistió en suprimir la adición, antes mencionada, del segundo precepto, que resultó innecesaria al modificarse al primero, referente a la ciudadanía, para agregar que “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos [...]”. La extensión del voto a la mujer, en todo tipo de elecciones y para cualquier cargo de elección popular, quedaba asegurada al enlazarse el precepto 34 con el 35, que disponía entre las prerrogativas de los ciudadanos votar y ser votados. De esta manera, la mujer mexicana adquiriría no sólo el derecho activo de votar, sino también el pasivo de ser electa para cualquier cargo de elección popular.

2. *Los diputados de partido*

Antes de la reforma de 1963, la elección de diputados era directa (artículo 54) y se elegía a un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o fracción que pasara de cien mil (artículo 52), pero únicamente por el sistema de mayoría simple, y no en proporción al número de votos que arrojará cada elección. Este sistema hacía casi imposible el acceso a la Cámara de Diputados de diversos partidos políticos o corrientes de opinión distintos del partido oficial.⁴

La reforma del artículo 54 introdujo el sistema de diputados de partido, que consistió en que “Todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten en sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”. El derecho a tener diputados de partido se cancelaba si el partido político lograba la mayoría en veinte o más distritos electorales.

Este sistema de diputados de partido fue el antecedente del sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se

⁴ Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

introdujo con la reforma de 1977 (que se expone más adelante, y que ha prevalecido hasta nuestros días). Los diputados de partido marcaron el inicio del largo proceso del pluralismo político en el Poder Legislativo, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado con la reforma de 1993.

3. *El derecho de voto a los dieciocho años*

El 22 de diciembre de 1969 se publicó en el *DOF* la reforma al artículo 34 constitucional, que consistió en modificar su fracción I, que establecía como requisito para la ciudadanía: “Haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son”, para quedar simplemente como “Haber cumplido 18 años”.

Esta diferenciación quedó suprimida con la reforma, por lo que cualquier persona, hombre o mujer, contando con dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir, adquiriría la ciudadanía, y con ella, la prerrogativa de votar en las elecciones, pero no el derecho político pasivo de ser votado, pues éste quedaba reservado a quienes hubieran cumplido venticinco años para diputado y 35 para senador.

4. *Los derechos políticos pasivos y los diputados de partido*

La reforma de 1972 redujo la edad para ser electo diputado de veinticinco a veintiún años cumplidos, al modificar el artículo 55, fracción II, y para ser electo senador: de treinta y cinco a treinta años cumplidos al cambiar el artículo 58.

Esta reforma también se extendió al sistema de diputados de partido, de tal suerte que se redujo el porcentaje requerido para acreditarlos de dos y medio por ciento a uno y medio por ciento (artículo 54, fracción I) y se aumentó el tope máximo de diputados que un partido político podía acreditar por este sistema, de veinte a veinticinco (artículo 54, fracción II).

Mediante estas cuatro reformas, el sistema electoral mexicano: 1) Amplió los derechos políticos activos; es decir la base de

electores, al incorporar a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años al padrón electoral; 2) Amplió los derechos políticos pasivos al reducirse la edad para ser electo diputado o senador; 3) Introdujo el sistema mixto de mayoría con representación proporcional, mediante el sistema de diputados de partido. Hacia 1976, México tenía un sistema electoral más amplio, pero no por ello más justo, imparcial, equitativo y, sobre todo, más competitivo. Las siguientes reformas estarían encaminadas a lograr estos valores indiscutibles, en un sistema democrático electoral moderno.

III. LAS REFORMAS INTEGRALES

Común denominador de estas siete reformas político-electorales fueron su amplitud y profundidad. Abarcaron al sistema electoral en su conjunto y en aspectos medulares, tales como el subsistema de partidos políticos y sus prerrogativas, el subsistema de órganos electorales, el procedimiento electoral —incluyendo el mecanismo de calificación de las elecciones—, el sistema de elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y el subsistema contencioso electoral. A continuación se exponen los rasgos distintivos de cada una de ellas.

1. *La reforma electoral de 1977*

Los rubros principales de esta reforma fueron cuatro: a) la constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas; b) el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de trescientos y cien diputados, respectivamente; c) el referéndum y la iniciativa popular; d) el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.

El texto original de la Constitución de 1917 no incluía el término “partido político”. Su artículo 9o. únicamente se refería al derecho de asociación política como una garantía individual. Fue hasta la reforma de 1963, arriba expuesta, cuando se incluyó en el texto constitucional a los partidos políticos, pero sólo con

relación al sistema de diputados de partido. En la reforma de 1977 el artículo 41 constitucional, de plano, insertó a los partidos políticos como “entidades de interés público”.

Adicionalmente, en el mismo precepto, la reforma estableció que “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

La inserción de los partidos políticos en el texto constitucional mediante esta reforma amplió su derecho de acceso a los medios de comunicación, sus prerrogativas distribuidas conforme al principio de equidad y el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El significado que alcanzó esta reforma fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional, y por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es el pluralismo político, por lo que hace a la Cámara de Diputados. Se reconoce, a sí misma, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos —que devienen el eslabón entre la ciudadanía y el poder público—. De ahí el interés manifiesto del Poder Reformador, de proveerlos con los elementos necesarios para poder cumplir mejor los fines establecidos en este precepto.

Otro aspecto toral de esta reforma fue el desarrollo del sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, y que anteriormente se encontraba en forma embrionaria con los diputados de partido establecidos por la reforma de 1963, antes expuesta.

El nuevo sistema de elección e integración de la Cámara de Diputados requirió de la reforma de los artículos 52 a 54, y adicionalmente el 60, para la calificación electoral, y sustituyó al

sistema de mayoría y diputados de partido, vigente desde la reforma de 1963.

El sistema implantado con esta reforma consistió en elegir a trescientos diputados según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52).

De acuerdo con el principio mayoritario, trescientos diputados resultarían electos según el mayor número de votos que cada uno hubiera obtenido con relación a los logrados por cada uno de los demás candidatos contendientes en su distrito. Para ello se dividió el territorio nacional en trescientos distritos, y se optó por elegir a un diputado por cada uno; de ahí el término “uninominal”.

En adición a los anteriores, cien diputados se elegirían en forma proporcional al número de votos emitidos en favor de los partidos contendientes. Para hacer efectivo este principio, los partidos políticos elaborarían listas de candidatos para cada circunscripción.

En síntesis, mientras que según el criterio de mayoría cada partido postularía un solo candidato y sólo uno podría resultar electo en el distrito de su postulación, bajo el de representación proporcional, cada partido postularía a varios candidatos, y varios serían electos (de ahí el término de “plurinominal”) por cada circunscripción. Los distritos electorales se determinarían según el censo poblacional, y hasta cinco circunscripciones, en los términos de ley (artículo 53).

La reforma al artículo 54 estableció las reglas para tener acceso al sistema de representación proporcional: tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en —por lo menos— cien distritos electorales, postulando candidatos a diputados por mayoría relativa, y no haber

obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Posteriormente, el partido que lograba llenar los tres requisitos antes mencionados obtenía un número de curules en la Cámara de Diputados según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Este sistema se federalizó con la reforma al artículo 115, fracción III, último párrafo, con el fin de que también se aplicara en la elección de diputados a las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes.

En los términos en que quedó planteada la reforma, el entonces partido mayoritario (PRI) no podía acceder a la representación proporcional, pues de acuerdo con su récord histórico,⁵ obtenía más de sesenta constancias de mayoría. Al mismo tiempo, la oposición tendría aseguradas cien curules de representación proporcional, con lo que aumentaría su anterior presencia de veinticinco diputados de partido, si bien en un espacio mayor de representación.

Elementos cualitativamente significativos de esta reforma, pero sin mayor efecto en la práctica, fueron el referéndum y la iniciativa popular, que se establecieron en el artículo 73, fracción VI, base 2, sólo aplicables respecto a la legislación del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión, en los siguientes términos: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Estas importantes figuras democráticas están siendo revaloradas tanto para el Distrito Federal como para la legislación a nivel nacional.

El procedimiento de calificación de las elecciones también fue objeto de atención en esta reforma. Prevaleció el sistema

⁵ Rabasa Gamboa, Emilio, “Tendencias políticas”, *El Financiero*, México, 11 de agosto de 1997. Exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

de autocalificación de cada Cámara, pero el texto del artículo 60 fue reformado, integrándose con cien presuntos diputados el Colegio Electoral de la Cámara de diputados —sesenta de mayoría relativa y cuarenta de representación proporcional—. De esta manera, se quiso dar congruencia al nuevo sistema de representación de la Cámara baja, con su mecanismo de calificación electoral.

En materia de jurisdicción electoral, esta reforma involucró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos sentidos: 1) mediante el recurso de reclamación, que podían hacer valer los partidos políticos en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La resolución de la Suprema Corte sólo tendría efectos declarativos, sin que obligara al órgano electoral (artículo 60); 2) la facultad de la Suprema Corte para “practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de La Unión” (artículo 97). Esta parte de la reforma resultaría de duración efímera al establecerse la jurisdicción del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral mediante la reforma subsecuente de 1986, y sobre todo con la de 1996.

Finalmente, un aspecto de esta reforma que sí tendría trascendencia jurídica y política fue la modificación al artículo 70, con objeto de sentar la base constitucional para la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, que no podría ser vetada por el Ejecutivo Federal ni requeriría de su promulgación para tener vigencia. Anteriormente, toda la organización del Poder Legislativo descansaba en un reglamento, y con la reforma se le dio categoría de ley.

La reforma de 1977 tuvo una gran importancia para la evolución del sistema político mexicano, al dar un gran paso en su liberalización, que permitió sentar las bases tanto para un sistema de partidos como de elección, si bien sólo restringido a la Cámara de Diputados. La inserción de los partidos políticos en

el texto constitucional, y el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional fueron sus mejores logros, los que a pesar de nuevas alteraciones han persistido desde su creación.

2. *La reforma electoral de 1986*

El 15 de diciembre de 1986 se publicaron en el *DOF* las reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo, fracciones II, III, IV; 56, 60 y 77, fracción IV, constitucionales sobre el Poder Legislativo federal, y el 10 de agosto de 1987, las reformas a los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo, fracción III, y 127, sobre la nueva Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁶

Los aspectos más relevantes de esta reforma electoral fueron los siguientes: a) La modificación del sistema de elección mixto de mayoría y representación proporcional; b) la alteración del sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados; c) la nueva jurisdicción electoral, y e) la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los cambios introducidos en el sistema de elección para la Cámara de Diputados que había configurado la reforma de 1977 fueron en tres sentidos: a) La ampliación de la representación proporcional en cien curules más, para llegar a un total de doscientas, con lo cual la Cámara baja se integraría con quinientos diputados (artículo 52); b) la alteración de las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional, de forma que se hiciera extensiva a todos los partidos políticos, y no sólo a los minoritarios (artículo 54); c) la fijación de un tope máximo de 350 curules, que un solo partido político podría obtener por ambos principios (de mayoría y representación proporcional).

Se mantuvo el principio de autocalificación electoral en ambas cámaras, pero la reforma estableció (artículo 60) que el Co-

⁶ Para mayores detalles sobre esta reforma véase Alanis Figueroa, María del Carmen, *El comportamiento electoral mexicano* (tesis), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990.

legio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con la totalidad de los presuntos diputados en lugar de los cien (sesenta de mayoría y cuarenta de representación proporcional) de la reforma anterior. Asimismo, se adecuó la integración de la Cámara de Senadores al principio de la colegisladora, de tal suerte que se integraría con los presuntos senadores y con la mitad que continuara en funciones.

El último párrafo del artículo 60 estableció la rectoría del gobierno federal en todo el proceso electoral, desde su preparación y desarrollo hasta su vigilancia, delegando en la legislación secundaria la organización de los organismos electorales que tendrían estas funciones y el sistema de medios de impugnación.

El principio de la mayoría del gobierno federal en el órgano electoral (Comisión Federal Electoral) se tradujo, en la práctica, en una abrumadora representatividad, que en conjunto sumaron el Ejecutivo federal, los representantes de ambas cámaras y los representantes del partido oficial. Se sustituyó al sistema de representación paritaria anterior (un representante por cada partido político) por el de representatividad, conforme al resultado electoral, todo lo cual afectó severamente la imparcialidad electoral.

En materia de jurisdicción electoral se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su lugar se estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo modificables por los colegios electorales. De esta manera, se inició el proceso de relativa autonomía de la jurisdicción electoral, respecto de los órganos que tenían a su cargo la elección.⁷

Esta reforma se completó un año más tarde con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se integraría con 40 representantes electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La Asamblea también

⁷ Sobre la evolución que ha tenido la materia jurisdiccional electoral, véase Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1990.

se constituiría en colegio electoral para calificar la elección de sus representantes.

Las facultades originales de la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracción VI, base 3) resultaron en una incipiente función legislativa, consistente en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso Federal.

Esta reforma resultó, en términos generales, en una conservación de los avances de la anterior, e incluso una regresión respecto de los propósitos liberalizadores de su antecesora, como en el aspecto de la organización electoral, que sería modificado con la reforma de 1990, y sobre todo la de 1994. Sus principales méritos se localizan en una materia jurisdiccional, con la creación del Tricoel y el inicio de la democratización del Distrito Federal con el establecimiento de una Asamblea propia, proceso que culminaría con la reforma de 1996. Lamentablemente, sus logros no pudieron sobreponerse a sus faltas, como quedó evidenciado en la elección federal de 1988, que marcó la pauta para una aceleración en el proceso global de reforma político-electoral hacia la imparcialidad, transparencia y competitividad electoral.

3. *Las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994*

Durante el sexenio de 1988 a 1994 —y a diferencia de las administraciones anteriores, en las cuales sólo se había dado una reforma político-electoral—, se llevaron tres: a) la del 6 de abril de 1990, que modificó siete artículos constitucionales, a saber: el 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73, fracción VI, base 3o.; b) la del 3 de septiembre de 1993, que modificó siete preceptos de la Constitución: el 41; 54; 56; 60; 63; 74, fracción I, y 100, y c) la del 19 de abril de 1994, que incidió de nuevo en el artículo 41 constitucional.⁸

⁸ La exposición de esta reforma está tomada de otra obra del mismo autor: Rabasa Gamboa, Emilio, *Introducción general. Las reformas de 1990, 1993 y 1994*.

A. La reforma de 1990

Se extiende fundamentalmente a los siguientes ámbitos:

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

Es importante destacar la reubicación del tema de la organización electoral, que pasa del artículo 60 al 41, vinculándolo con el concepto de soberanía nacional. En cuanto a la competencia para organizar las elecciones, se cambia del gobierno federal exclusivamente (anterior artículo 60), a la corresponsabilidad con los partidos políticos y ciudadanos, en estos términos: “Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo disponga la ley” (artículo 41). De esta manera, se inicia el proceso de ciudadanización de los órganos electorales, que culminaría con la reforma de 1996.

Por lo que hace a los principios rectores de la organización electoral, esta reforma estableció que las elecciones se regirán por cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacerlos jurídicamente operativos, se asegura su realización práctica de dos maneras: 1) en la nueva estructura de los órganos electorales, y 2) como garantías electorales para la acción contenciosa electoral.

a. La estructura del nuevo organismo electoral (artículo 41)

La reforma reestructuró todo el aparato electoral. El sistema anterior, que prevaleció por muchos años, estaba estructurado en comisiones electorales, una federal y 32 locales. El nuevo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE), se integró como un organismo público, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, con órganos de dirección (Consejo General),

Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 14, 1994.

ejecutivos (Dirección General y Secretaría General) y técnicos (direcciones de la Junta General Ejecutiva). En cada entidad federativa y en el Distrito Federal, el IFE habría de contar con una delegación integrada por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local.

*b. La elección de diputados y de representantes
a la Asamblea*

La elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, así como la elección de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal con los mismos criterios, fueron modificados por esta reforma. Los requisitos para el otorgamiento de las constancias de asignación colocaron a todos los partidos contendientes en condiciones de igualdad, de tal suerte que la reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad del órgano Legislativo con una distribución de curules acorde con el porcentaje de la votación obtenida y el número de constancias de mayoría.

c. La calificación electoral (artículo 60)

Se precisa con esta reforma el alcance de la calificación de los colegios electorales, que consiste en aplicar el principio de legalidad, revisando la elegibilidad y conformación a la ley, de las constancias de mayoría y asignación proporcional. La reforma reduce la integración del Consejo Electoral de la Cámara de Diputados de quinientos miembros, en que la puso la reforma anterior, a cien, como lo había dispuesto la reforma de 1997.

d. De lo contencioso electoral (artículo 41)

Las innovaciones de la reforma fueron, en esta materia, las siguientes: a) la ampliación de los medios de impugnación, para

que cada etapa del proceso electoral fuera definitiva; b) la desconcentración del Tribunal Electoral, que funcionaría en un pleno y cinco salas regionales, y c) la creación de la figura del “juez instructor”.

B. *La reforma de 1993*

Las modificaciones fundamentales de esta reforma se centraron en los siguientes ámbitos:

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

Se estableció todo un conjunto de reglas para el financiamiento, que incluye prohibiciones sobre fuentes para obtener recursos. Sólo fueron autorizadas las siguientes modalidades: público, por militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos, fideicomisos y autofinanciamiento, a diferencia del régimen financiero anterior —que sólo comprendía el financiamiento público—. También se incluyó la necesidad de presentar informes a la autoridad electoral competente sobre el origen y aplicación de recursos.

b. *Supresión de la cláusula de gobernabilidad (artículo 54)*

En ningún caso algún partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios de elección (mayoría y representación proporcional). Conforme a la reforma de 1986, el tope era de 350. Esto significó que para llevar a cabo una reforma constitucional (siendo necesarias al efecto dos terceras partes de la Cámara: 334 diputados), necesariamente tendrían que sumarse dos o más partidos, con lo que se ponía fin a la etapa de las reformas constitucionales monopartidistas, a favor de la negociación al interior de la cámara.

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

Por primera vez en la historia de la Cámara de Senadores, ésta se integraría por cuatro miembros representantes de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serían por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera, cuantitativamente pasaron de 64 a 128 los integrantes de la Cámara alta, y cualitativamente aumenta su pluralidad política. También con esta reforma, la renovación de dicho órgano legislativo se efectuaría en su totalidad cada seis años, y no por la mitad, como sucedía anteriormente. En lo referente al quórum, se redujo, de dos terceras partes, a más de la mitad de sus miembros.

d. *Calificación electoral (artículos 60 y 74, fracción I)*

Se suprimió el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por los colegios electorales de sus respectivas cámaras, y en su lugar se estableció un “sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal electoral”.⁹ La calificación definitiva de las elecciones quedaría sujeta primero al IFE; en caso de presentarse inconformidades, a la autoridad jurisdiccional —ahora llamada Tribunal Federal Electoral (TRIFE)—; y en último recurso, a la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, mediante resoluciones definitivas e inatacables.

e. *De lo contencioso-electoral (artículos 41 y 100)*

Se recompuso la competencia del TRIFE, de tal forma que sus resoluciones serían definitivas e inatacables (antes podían ser

⁹ Barquín Álvarez, Manuel, *La calificación de las elecciones en México. Cuadernos Constitucionales...*, cit., nota 8.

revisadas por los colegios electorales de las Cámaras) y quedó como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

También se reestructuró al TRIFE: su Sala de Segunda Instancia quedó integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, electos por dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda sala conocería de las impugnaciones que derivaran del nuevo sistema de calificación electoral.

f. *El régimen de gobierno del Distrito Federal*

Los cambios constitucionales publicados el 25 de octubre de 1993 sobre la reforma política del Distrito Federal se extienden a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122; una nueva denominación del título quinto como “De los estados de la Federación y del Distrito Federal”, adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y derogación de la fracción XVII del 89.¹⁰

Los temas fundamentales de esta reforma fueron:

- La descripción de: i) la Asamblea de Representantes (órgano legislativo); ii) el jefe de Gobierno del Distrito Federal (órgano ejecutivo y administrativo), y iii) el Tribunal Superior de Justicia (órgano jurisdiccional), como “representativos y democráticos”.
- La distribución de competencias entre los órganos federales y locales de la siguiente manera: el Congreso de la Unión expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el presidente de la República debería compartir el nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Fede-

¹⁰ Para un análisis más detallado de esta reforma véanse mis comentarios en Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994.

ral (JDG) con la Asamblea de Representantes; mientras que, con el propio JDG, la designación de procurador general de Justicia del Distrito Federal; el presidente conservaría también el mando exclusivo de la fuerza pública y designación del funcionario que la tenga a su cargo, y elaboraría la propuesta de los montos de endeudamiento y la iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea. Ésta adquiriría carácter de órgano legislativo con una variedad de funciones (fracción IV).

- Esta reforma determinó que la designación del JDG se sujetaría a un mecanismo híbrido: correspondería hacerla al presidente de la República (elemento presidencial), pero su universo de opciones sería la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, incluyendo a los diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal (elemento parlamentario), siempre que pertenezcan al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea. Esta disposición nunca se aplicó, ya que quedó condicionada a la elección de 1997; y antes de ella, la reforma de 1996 modificó sustancialmente el mecanismo de designación por la elección directa, libre y secreta.
- Mediante una serie de artículos transitorios, los cambios que introdujo esta reforma se irían aplicando de manera gradual: en 1994, serían nuevas facultades de la Asamblea; para 1996, la integración de los consejos ciudadanos; en 1997, el primer nombramiento del JDG conforme al mecanismo antes descrito.

C. *La reforma de 1994*

Las modificaciones principales de ésta se refieren al contenido del artículo 41 constitucional en la parte correspondiente a la organización de las elecciones y, sobre todo, la nueva composición del órgano superior de dirección del IFE, esto es, su Consejo General.

Mediante la reforma de 1990, arriba expuesta, los partidos políticos tendrían un carácter participativo, junto con los ciudadanos, en la organización de las elecciones federales, incluyéndose por primera vez la figura del “consejero magistrado”. Éstos, en número de seis, junto con el representante del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación), y cuatro comisionados por el Legislativo (dos de mayoría y dos de primera minoría), además de los agentes de los partidos políticos en relación con su fuerza electoral, integraban el Consejo General.

La reforma de 1994 modificó el principio organizativo electoral de la siguiente manera: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración ocurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.

El desplazamiento que hizo esta reforma de la organización electoral hacia el IFE fue de la mayor significación política, ya que marcó el inicio del proceso de desprendimiento y autonomía de los órganos electorales respecto del gobierno federal, que antes los controlaba de manera total.

El órgano superior de dirección del IFE se integraría ahora, además de, por los representantes del Ejecutivo, el Legislativo y de los partidos políticos, por la nueva figura del “consejero ciudadano”, que no sólo sustituyó al consejero magistrado, sino que adquirió el control mayoritario del máximo órgano electoral.

Los consejeros ciudadanos serían seis, nombrados —no ya a propuesta del Ejecutivo federal— sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, y aprobados por dos terceras partes de sus miembros. Estos consejeros concurren con voz y voto, en tanto se suprime el voto de los representantes de los partidos políticos. Es importante destacar que los seis votos de los consejeros ciudadanos constituyen mayoría frente a los cinco de los representantes, del Ejecutivo (uno), y del Legislativo (cuatro).

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

Debido al peso mayoritario de los consejeros ciudadanos, su forma de designación, requisitos de elegibilidad y limitaciones durante el ejercicio de su cargo, así como su multiplicación en todo el aparato electoral, se “ciudadanizó” el sistema electoral al decrecer el peso específico del gobierno federal y el de los mismos partidos políticos. Esta tendencia sería completa con la reforma de 1996, que sacó en definitiva al representante del gobierno federal, del organismo electoral.

Por lo que se refiere a la materia de justicia electoral, esta reforma modificó el párrafo 17 del artículo 41 constitucional, para perfeccionar “con mejor técnica jurídica, la manera de designación de los magistrados del Tribunal Electoral y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento”.¹¹ Los magistrados del Tribunal deberían satisfacer requisitos —no menores— a los que deben llenar los ministros de la Suprema Corte: serían electos por dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente la República.

Fueron éstas, una serie de reformas, de tonos claros y oscuros. Por un lado, se mantuvo la integración inequitativa, que contribuyó a la parcialidad de los órganos electorales, hasta la reforma de 1994, en que se decidió por la ciudadanización del IFE. Por el otro, abrió el Senado a cierto grado de pluralidad, mediante la figura del senador de primera minoría. Canceló la cláusula de gobernabilidad, pero mantuvo la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. La reforma de 1994, presionada por el levantamiento indígena en el estado sureño de Chiapas, resultó ser la más significativa de las tres, al avanzar en el principio de imparcialidad de la organización electoral mediante la figura del consejero ciudadano.

¹¹ Moctezuma Barragán, Javier, *La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994. Cuadernos Constitucionales...*, cit., nota 8.

4. *La reforma de 1996*

Uno de sus grandes aciertos fue haber logrado el consenso de los cuatro partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT y el gobierno, lo que condujo a su aprobación por unanimidad por el poder revisor constitucional

Son seis los temas que integran esta reforma electoral: 1) la integración del Consejo General del IFE (artículo 41); 2) las nuevas reglas para una competencia electoral equitativa (artículo 41); 3) la recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); 4) la elección popular del gobierno del Distrito Federal (artículo 122); 5) la nueva jurisdicción electoral (artículos 60, 94, 98, 99, 101 y 105, y 6) la extensión de la reforma a los estados (artículo 116).

A. La nueva integración del Consejo General del IFE

La composición de la máxima autoridad electoral estuvo subordinada a la cuestión sobre la titularidad de la función electoral.

Con la presente reforma se mantuvo la autoridad de la función electoral en el IFE como “organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la Ley”. El cambio fundamental consistió en haber sacado al Poder Ejecutivo de la participación en esta función y en haberle dado rango constitucional al Consejo General del IFE y a su integración: “por su Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo”. El control se depositó, por lo tanto, en los consejeros electorales, únicos miembros con derecho a voz y voto.

Con esta reforma la configuración del órgano electoral quedó así: nula representación del Ejecutivo federal, mínima del Congreso (cuatro legisladores, uno por cada partido, sin voto), representación partidista sin voto y control ciudadano total: nueve consejeros con voz y voto.

B. Nuevas reglas de equidad en la competencia electoral

a. Acceso a medios

La reforma no modificó el texto constitucional, que dice así: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho a uso permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma”. Consecuentemente, las innovaciones sobre esta materia se trasladaron al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE).

b. Reglas de financiamiento

En esta materia, la reforma de 1996 abundó en el nivel constitucional, al modificar sustancialmente el texto vigente. Para hacer efectivos los valores de equidad en la competencia electoral y transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos, la reforma estableció en el señalado precepto dos principios fundamentales y tres reglas. Los principios fueron: 1) la preferencia del financiamiento público sobre el privado, y 2) el destino de los recursos: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos y de aquellas tendentes a la obtención del voto.

Las tres reglas fueron: 1) para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se hará así: 30 por ciento de manera igualitaria entre todos los partidos contendientes y el 70 por

ciento restante de acuerdo con su fuerza relativa expresada en las anteriores elecciones a diputados federales; 2) para la obtención del voto, el financiamiento público consistirá en un monto igual al que hubiera obtenido cada partido político por actividades ordinarias ese año; 3) se reintegrará a los partidos políticos un porcentaje de sus gastos por concepto de educación, capacitación, investigación socioeconómica, y política y tareas editoriales.

En el COFIPE se establecieron los límites de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, el procedimiento para el control de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuente cada partido político, y las sanciones que se impondrían por el incumplimiento de estas disposiciones.

C. Recomposición del Poder Legislativo

Las modificaciones constitucionales en la dirección del pluralismo político que introdujo esta reforma fueron tres: 1) la disminución de 315 a 300 en el número de diputados que pudiera tener un solo partido político, electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; 2) introdujo un nuevo principio de equidad distributiva de las curules. El porcentaje total de escaños se vincularía al porcentaje de la votación nacional emitida, de tal suerte que ningún partido político pudiera obtener más diputados que el reportado por su votación total más ocho por ciento, y 3) la reforma también abunda en el pluralismo en el Senado, al someter la distribución de 32 de los 128 escaños al principio de representación proporcional, en adición a los 32 que se repartirían por primera minoría, y los 68 por mayoría relativa. La legislación secundaria (reformas al COFIPE) determinaría las reglas para aplicar la representatividad proporcional en el Senado.

D. Elección popular en el gobierno del Distrito Federal

Uno de los elementos trascendentales de la reforma constitucional de 1996 fue la modificación al artículo 122, sobre todo en la parte conducente a la elección del JDG, para quedar como sigue: “El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo al Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.

La reforma de este precepto resultó ser más amplia. Incluyó la precisión del sistema de competencias concurrentes entre los poderes de la Unión y las autoridades locales, la conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa, con facultades ampliadas, entre las que figura la muy importante de carácter electoral, el cambio de los asambleístas en diputados, la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la elección directa de los órganos político-administrativos (delegados) en el año 2000 (artículo 10 transitorio).

E. Nueva jurisdicción electoral

Las innovaciones de la presente reforma en materia de jurisdicción electoral versan sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, la ubicación del ahora Tribunal Electoral (antes TRI-FE) en el aparato de justicia y su competencia.

El Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial (artículo 94) junto con la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito, juzgados de distrito y el Consejo de la Judicatura. Esta ubicación plantea necesariamente la distribución de competencias en materia electoral. La Suprema Corte resolverá exclusivamente las acciones de inconstitucionalidad, que ahora se hacen extensivas a los partidos políticos nacionales (contra leyes federales o locales) y aquellos con registro estatal (contra leyes locales).

Por su parte, el Tribunal Electoral (artículo 99) conoce y resuelve sobre la constitucionalidad de los actos (no de leyes) y resoluciones controvertidos; todas las impugnaciones, y en particular por actos y resoluciones que violen los derechos políticos activos y pasivos, y el de afiliación libre y pacífica de los ciudadanos. La titularidad de esta acción permite a la ciudadanía, contar con un recurso para reclamar sus derechos políticos.

Adicionalmente, es ahora el Tribunal Electoral (Sala Superior) y no la Cámara de Diputados, el que realiza el cómputo de la elección presidencial y formula la declaración de validez de la elección y la constancia de mayoría para el presidente electo. Esta alta responsabilidad queda ahora en manos de siete magistrados.

F. La federalización de la reforma

Quiso el poder reformador, que los avances alcanzados con esta reforma no se limitaran al ámbito federal, sino que se extendieran a la competencia local. Para ello modificó el artículo 116, fracción IV, con el fin de que las nuevas reglas electorales también quedaran garantizadas en las Constituciones y leyes de los estados.

La federalización de la reforma, contenida en nueve incisos, abarca los siguientes rubros: a) elecciones de autoridades locales y municipales sujetas al sufragio universal, libre, secreto y directo; b) sujeción del ejercicio de la función electoral a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) autonomía e independencia de las autoridades locales electorales; d) establecer un sistema de medios de impugnación; d) equidad en el financiamiento y acceso a medios; e) límites a erogaciones de los partidos en sus campañas; f) procedimientos de control y vigilancia sobre origen y uso de los recursos partidistas, y g) tipificación de delitos y señalamiento de sanciones electorales.

5. *La reforma de 2007*

A diferencia de sus antecesoras, esta reforma nació con tres peculiaridades: 1) tardó más de un sexenio en madurar. Mientras que todas las anteriores a partir de la de 1979 se llevaron a cabo durante cada administración sexenal,¹² el sexenio 2000-2006, en el que ocupó la presidencia Vicente Fox, no hubo reforma alguna, porque no hubo acuerdo entre las distintas fuerzas políticas; 2) es la primera reforma que no obedece a una iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, sino de los propios legisladores de los diferentes partidos políticos; 3) a diferencia de las otras reformas, que siempre introdujeron algún cambio o innovación en las estructuras electorales o el sistema de representación nacional, ésta se dirigió a realizar una serie de ajustes en materia de acceso a medios, que la anterior reforma había dejado intocada y sobre financiamiento de campañas electorales.

Mediante decreto publicado el 13 de noviembre del 2007 en el *DOF* se modificaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116, y 122; además, se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo del artículo 97 de la Constitución.

Los cambios fundamentales que introdujo el poder reformador se localizan en los siguientes campos: 1) precisiones sobre la afiliación libre e individual a los partidos políticos e intervención de las autoridades electorales en ellos; 2) nuevas reglas de financiamiento público a los partidos políticos; 3) nuevas reglas sobre el uso permanente de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos; 4) disminución de tiempos de campañas y precampañas; 5) la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos; 6) duración en el cargo y designación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE; 7) nuevas atribuciones del Tribunal Electoral; 8) la federalización de las nuevas reglas mencionadas; 9) reglas sobre la disposición de los recursos públicos en materia electoral.

¹² Incluso durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo tres reformas en 1990, 1993 y 1994.

A. Precisiones sobre la afiliación partidista e intervención de las autoridades electorales

Antes de esta reforma ya estaba establecido en el artículo 41 el principio de la afiliación individual, en términos de que “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. Pero ahora se precisa a las organizaciones gremiales o con objeto social diferente [al de un partido político], la prohibición absoluta de intervenir en “la creación de partidos y cualquier otra forma de afiliación corporativa”, con lo que se pone fin al corporativismo electoral.

También se establece otra precisión sobre la libertad de los partidos políticos para organizarse, consistente en la intervención de las autoridades electorales sólo en los términos que indique la Constitución y la ley, y por lo tanto no de manera arbitraria y/o discrecional.

B. Las nuevas reglas del financiamiento público a los partidos

Se mantiene el principio de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados, y su destino es triple: a) actividades ordinarias permanentes; b) actividades tendientes a la obtención del voto, y c) actividades específicas.

Pero ahora se profundiza en el criterio de distribución de los recursos entre los partidos, pues no sólo se trata de otorgar el 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento restante, conforme a su fuerza electoral, sino que con esta reforma se fija un techo presupuestal para este gasto: el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral se multiplica por el 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el D. F., y el resultado es el monto a ministrar para las actividades ordinarias. Se trata de un mecanismo de control del gasto en estas actividades, que busca de esta manera abaratar una democracia excesivamente cara.

En lo que se refiere a actividades para la obtención del voto, se reducen los recursos al 50 por ciento de los destinados a las

actividades ordinarias, tratándose de la elección presidencial, y si se trata de la intermedia de diputados federales, sólo se asignará el 30 por ciento de los recursos previstos para dichas actividades.

En cuanto a actividades específicas, como educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, el monto total no será superior al tres por ciento del total del presupuesto de las actividades ordinarias distribuido conforme a la regla antes mencionada del 30-70 por ciento.

Pero la reforma fue más allá de la tríada de actividades antes mencionadas, al establecer que también se fijará un monto no superior al 10 por ciento de lo erogado en la elección interna anterior, para los gastos de selección de candidatos de los partidos políticos.

Finalmente, se consignó el principio del retorno de los bienes de los partidos que hubieran perdido su registro a la Federación, así como el procedimiento para la liquidación de sus obligaciones. Anteriormente todos esos bienes quedaban en propiedad privada de los dirigentes del partido que había participado en la elección, no obstante provenir de fondos públicos.

Toda esta parte de la reforma está claramente orientada al ahorro de los gastos destinados a las diversas actividades de los partidos políticos. Esto no deja de ser significativo si se considera que el voto en México cuesta casi 18 veces más que el resto de los países latinoamericanos.

C. Las nuevas reglas sobre el uso permanente de medios de comunicación social por parte de los partidos políticos

La reforma anterior no había modificado el principio de que “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho a uso permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma”. Por el contrario, esta reforma lo transforma completamente al establecer una serie de reglas que

terminan con el anterior esquema, muy general, que delegaba a la ley secundaria la regulación de esta materia. Ahora la Constitución lo recoge y amplía considerablemente, delegando lo menos a la legislación secundaria, producto del legislador ordinario.

El principio general que introduce es que ahora será el IFE la autoridad única para administrar el tiempo del Estado en radio y TV, para el ejercicio del derecho de acceso a estos medios que tienen los partidos políticos, tanto en las elecciones nacionales como en las locales en cada entidad federativa, y ya sea en tiempo de precampañas, campañas y fuera de ellas.

La administración exclusiva del IFE de los tiempos de los partidos políticos en radio y TV significa, como expresamente lo indica el texto de la propia reforma, que ni los partidos políticos podrán adquirir tiempos por sí mismos o por terceras personas en cualquier modalidad de radio o TV ni tampoco persona física o moral alguna podrá contratar propaganda en estos dos medios, a favor o en contra de los partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular. Incluso quedan prohibidas las transmisiones de estos mensajes contratados en el extranjero.

Lo anterior no significa que el IFE goza de total discrecionalidad en la administración de los tiempos en radio y TV, que pueden usar los partidos políticos y los candidatos a cargos de elección popular, ya que una normativa constitucional muy detallada lo regula.

Esa normativa, no sólo incluye el tiempo del Estado en radio y TV que podrá distribuir el IFE entre los partidos políticos (48 minutos diarios), sino también el porcentaje del mismo que se asignará a cada instituto político, dependiendo si se trata de precampaña, campañas políticas o tiempo ordinario, y los horarios programados (entre las seis y las veinticuatro horas) para las transmisiones, todo ello con la aplicación de la regla del 30-70 por ciento, así como su aplicación a nivel local para fines electorales en las entidades federativas.

La regulación constitucional también comprende la prohibición de la propaganda denigrante a las instituciones o los propios

partidos y calumniosa de las personas, así como la prohibición a los tres niveles de gobierno, de realizar propaganda de los programas gubernamentales durante las campañas electorales, con excepción de las relativas a la educación, salud o para la protección civil en caso de emergencia.

La regulación de este apartado también incluye una serie de sanciones por las infracciones cometidas que pueden incluir la orden de cancelación de las transmisiones a cargo de los concesionarios o permisionarios de radio y TV.

D. Disminución de tiempos de campañas y precampañas

Para el caso de la elección de presidente de la República, senadores y diputados federales, el tiempo de campaña no excederá noventa días, mientras que para la elección intermedia de diputados federales se reduce a sólo sesenta días. Las precampañas no pueden exceder de dos terceras partes del tiempo de las campañas.

E. La fiscalización de los recursos del IFE y de las finanzas de los partidos políticos

La reforma dio origen a dos tipos de órganos fiscalizadores, que conviene distinguir para no confundirlos:

- a) Una Contraloría General, cuyo titular es designado de manera exógena por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas de educación superior y con una duración de seis años en el cargo, quedando adscrito a la presidencia del Consejo del IFE y siendo su función fiscalizar todos los ingresos y egresos de la institución electoral.
- b) El órgano técnico-fiscalizador de las finanzas de los partidos políticos nacionales, con autonomía de gestión desig-

nado por dos terceras partes de los miembros del Consejo General del IFE, y que no estará limitado por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

F. Duración en el cargo y designación escalonada de los miembros del Consejo General del IFE

Anteriormente no había distinción alguna en la duración del cargo entre los miembros del Consejo General del IFE; los nueve consejeros durarían siete años. Con la reforma se acorta a seis la duración del cargo de presidente, aunque puede ser reelecto una sola vez, y se aumenta a nueve la de los demás consejeros, quienes, adicionalmente, deberán ser renovados de manera escalonada, y no podrán ser reelectos. En el artículo transitorio 4 de la reforma se definen los plazos de duración en el cargo para hacer posible el escalonamiento.

G. Nuevas atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e integración escalonada

La reforma fortaleció al órgano jurisdiccional electoral con un conjunto de nuevas atribuciones, destacadamente las siguientes:

- a) Las salas del Tribunal Electoral pueden recurrir a medidas de apremio que sean necesarias para hacer cumplir sus sentencias, con lo que se asegura el cumplimiento de la ley por parte de los justiciables, sean personas físicas o morales.
- b) Las salas del Tribunal podrán ahora resolver sobre la no aplicación de una ley electoral contraria a la Constitución, sin perjuicio a lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, referente a las acciones de inconstitucionalidad, que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones que al efecto se emitan sólo se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, y no *erga omnes*.

- c) La nueva facultad de atracción que puede ejercer la Sala Superior del Tribunal Electoral a petición de parte o de alguna de las salas regionales. En sentido inverso, la misma Sala Superior podrá enviar un asunto de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución, las que ahora serán permanentes.
- d) Por vez primera se reconoce la jurisdicción del Tribunal para atender denuncias de violaciones de derechos políticos a los ciudadanos, por parte de los partidos políticos, una vez que se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos, lo que también fortalece la estructura partidista.
- e) También se aclara que la facultad de resolver sobre sanciones en materia electoral se refiere a aquellas que determine el IFE a partidos o agrupaciones políticos, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan la Constitución o las leyes.

Por otra parte, y al igual que el IFE, el Tribunal Electoral también deberá integrarse de manera escalonada según lo determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como lo dispuso el artículo transitorio 5 de la reforma.

Asimismo, se modificó el tiempo de duración en el cargo, de diez a nueve años, de los magistrados electorales que integran la Sala Superior, y se precisó el caso de vacantes definitivas, que serán satisfechas sólo por el tiempo restante del nombramiento original.

H. *La federalización de las nuevas reglas*

La reforma incidió en las disposiciones referentes a la organización electoral en los estados de la República, aplicando en ella varias de las nuevas reglas y/o principios antes comentados, a nivel federal, como el de la no intervención de las organizaciones gremiales para evitar la afiliación corporativa, la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos de los partidos po-

líticos en términos de la ley, las nuevas reglas sobre el financiamiento público, acceso a medios, campañas (noventa días para elección de gobernador y sesenta para elección de diputados locales y ayuntamientos) y precampañas (hasta dos terceras partes del tiempo de las campañas).

Cabe destacar dos nuevas disposiciones de esta reforma sobre la relación entre el IFE y las autoridades electorales locales:

- Las de carácter administrativo podrán convenir con el IFE que esta institución se haga cargo de la organización de los comicios locales, y
- se establecen las bases para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales, en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Por último, también se precisó la fecha de celebración de la jornada comicial, como el primer domingo de julio del año que corresponda; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, las reglas para el recuento total o parcial de la votación, y que se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas.

I. Reglas sobre la disposición de recursos públicos en materia electoral

Se adicionó el artículo 134 constitucional, para introducir nuevas disposiciones para reforzar el uso sobre los recursos públicos disponibles por el gobierno federal, de los estados, municipios y el Distrito Federal, en materia electoral, a fin de asegurar el principio de equidad en la competencia partidaria, y sobre todo el carácter institucional de la propaganda bajo cualquier modalidad, de la comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal y local.

6. *La reforma de 2014*

En esta reforma se sumaron casi la totalidad de las fuerzas políticas para modificar en materia política-electoral los artículos 35, 41, 54, 55, 89, 105 y 116 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014. Se trató básicamente de una reforma para renovar y fortalecer al árbitro electoral, el INE, tanto a nivel federal como local, aceptar la reelección en el poder legislativo e introducir la importante figura del gobierno de coalición.

Los cambios de ubicaron en los siguientes campos:

A. Nuevas facultades al INE

Se reformó el artículo 35 en sus fracciones VII y VIII para agregar en la primera entre los derechos de la ciudadanía, la muy importante facultad de iniciativa de leyes y reformas en los términos indicados por la Constitución con lo que los ciudadanos pueden participar de esta función legislativa en adición a los otros sujetos que establece el artículo 71 constitucional (presidente, diputados y senadores, legislaturas locales)

En la segunda (fracc. VIII) se agrega en el apartado 4o. la verificación del requisito establecido en el inciso C de del apartado 1o. de la misma fracción que se refiere a los ciudadanos que en un número equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, pueden pedir al Congreso que convoque a una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, que corresponde al INE, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la misma.

Así mismo, mediante una adición al apartado 6o. de la misma fracción se señala que las resoluciones del INE pueden ser impugnadas en los términos establecidos en el artículo 41, fracc VI, constitucional.

En el artículo 41 constitucional se realizaron los principales cambios en materia político-electoral, empezando por una rede-

finición del máximo órgano electoral que pasó a ser el Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE) y agregarse nuevos Apartados A, B, C y D a la fracción V de este precepto.

El cambio de denominación fue sustantivo y no sólo gramatical, ya que al nuevo INE se le agregaron una serie de funciones diferenciadas en procesos electorales federales y locales y procesos exclusivamente federales (Apartado B) así como las correspondientes a los organismos públicos locales (OPLES- Apartado C), incluyendo los supuestos en los que el INE puede realizar las actividades propias de éstos. Se trata por lo tanto de un órgano nacional y no únicamente federal, ya que con estas reformas también puede tener ingerencia en los procesos electorales locales.

Se afectó la integración de su órgano superior de dirección, el Consejo General, al pasar de nueve a once consejeros electorales incluyendo a su presidente, y hacer públicas todas las sesiones de los órganos colegiados de dirección.

Así mismo se modificó la duración del cargo de presidente del Consejo de seis a nueve años y se mantuvo la de nueve para los restantes consejeros.

Fue importante establecer con claridad las reglas procedimentales para la elección del presidente y consejeros electorales por parte de la Cámara de Diputados (incisos a) al e) del nuevo Apartado A) incluyendo la conformación de un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de reconocido prestigio, que valorará la lista completa de los aspirantes, a fin de seleccionar a cinco personas por cada cargo vacante, de entre los cuáles la Cámara hará las designaciones sometidas al Pleno de la misma. En caso de no lograr la mayoría calificada se procederá al mecanismo de insaculación.

Finalmente, cabe destacar la nueva normatividad constitucional para diferenciar las funciones electorales según se trate de elecciones federales o locales, exclusivamente federales o exclusivamente locales a cargo de los OPLES, todas ellas contenidas en el nuevo Apartado B.

Por lo que se refiere a los procesos electorales y locales, corresponde al INE la capacitación electoral, la determinación de toda la geografía electoral (distritos y secciones electorales), el padrón y la lista de electores, ubicación de casillas y designación de los funcionarios de las mesas directivas, las reglas sobre resultados electorales, encuestas de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, la fiscalización de los ingresos y otras que determine la ley.

En el caso de los procesos exclusivamente federales, el INE además establece los derechos y acceso a prerrogativas de candidatos y partidos, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y materiales electorales, escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

Finalmente, en el caso de los OPLES, además de las señaladas para los procesos federales antes mencionadas, se incluyen la educación cívica y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación local.

La atracción por parte del INE de una elección local requiere convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas en los que se precisarán las actividades que realizará el órgano nacional y las que delegará en los OPLES.

En el Apartado D se reguló lo referente al Servicio Profesional Electoral Nacional que abarca la selección, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE como de los OPLES.

En la fracción VI se precisó el sistema de nulidades electorales federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se exceda el monto de campaña en un 5% del monto

autorizado, se compre cobertura informativa en tiempos de radio y televisión fuera de la ley, o se reciban o usen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

B. Reección de diputados, senadores y órganos locales

Otra modificación electoral de importancia en esta reforma fue la posibilidad de reelección de diputados hasta por cuatro periodos consecutivos y senadores por dos, asentada en el artículo 59 constitucional, con lo que por vez primera se canceló el principio de “sufragio efectivo-no reelección” salvo en la elección presidencial y de gobernador.

En el artículo 116, fracc II se incluyó la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas locales hasta por cuatro periodos consecutivos, por el mismo partido o partidos coaligados.

En el artículo 115 también se agregó la elección consecutiva de presidentes municipales, regidores y síndicos únicamente por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo de mandato en los ayuntamientos no sea mayor a tres años.

C. Los OPLES

Mediante reforma al artículo 116, apartado IV, letra c) se estableció toda la normatividad que regula a los organismos públicos locales electorales (OPLES), incluyendo su estructura (un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos con derecho a voz). Estas normas incluyen el procedimiento para su designación por el Consejo General de INE, requisitos de elegibilidad, un periodo de mandato por siete años sin reelección, su remuneración y remoción por el Consejo General del INE, y los impedimentos laborales y electorales durante su encargo.

En el mismo precepto se estableció la normatividad para la integración de las autoridades jurisdiccionales, en número impar de magistrados, electos por la Cámara de Senadores por mayoría calificada (2/3 partes).

También se incluyeron las reglas sobre la duración de campaña de sesenta a noventa días para elección de gobernador y de treinta a sesenta para ayuntamientos, así como garantizar el derecho de acceso a medios de comunicación, radio y televisión y el financiamiento público. El partido político local que no obtenga al menos el 3% del total de la votación válida en las elecciones locales, le será cancelado el registro.

D. Candidatos y candidatas independientes

Se precisaron con estas reforma las reglas sobre los candidatos en adición a las de los partidos políticos y las candidaturas independientes, especialmente lo relacionado con sus prerrogativas y tiempos en radio y televisión.

E. El gobierno de coalición

Mediante reforma al artículo 89, fracción XVII, se establece por vez primera en la Constitución la figura del gobierno de coalición que puede integrar el presidente de la República con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, y que se regulará mediante un convenio y programa que deberán ser aprobados por la mayoría en la cámara de Senadores.

Se trata de una figura novedosa en nuestro sistema político que sobretodo ha prevalecido en los estados de régimen parlamentario y poco en los de sistema presidencial, pero que permite integrar a diversas fuerzas políticas y pasar de la coalición electoral a la gubernamental dando mayor legitimidad democrática a las acciones de gobierno, evitando el gobierno unipersonal.

F. *Paridad de género*

Un avance muy significativo de esta reforma fue la incorporación en el artículo 41, apartado I, de la responsabilidad de los partidos políticos en el acceso de los ciudadanos en el ejercicio del poder público, de las reglas que garanticen la paridad de género en candidaturas a legisladores federales y locales. Esta trascendental reforma que modifica la composición del Poder Legislativo con la plena incorporación de las ciudadanas en esta representación política, sería el antecedente inmediato para las más amplia reforma de paridad efectuada tan sólo cinco años después en el 2019.

7. *La Reforma del 2019 – paridad de género en todo*

A diferencia de las reformas que se han venido exponiendo y comentando en el capítulo tercero, sobre reformas integrales que modificaron varios elementos del sistema electoral en su conjunto, la de 2019 fue una reforma como las expuestas en el capítulo II que exclusivamente se dirigió a un solo tema pero de gran trascendencia: la paridad de género en varios órganos del Estado mexicano, mediante modificaciones a los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, como se expone a continuación.

Como principios generales en esta materia, se consigna que la mujer y el hombre son iguales ante la ley (artículo 4o.) y que es un derecho de la ciudadanía “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”, mediante el registro que soliciten los partidos políticos (artículos 35 y 41).

A. *En el Poder Ejecutivo Federal y local*

En los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho tanto a nivel federal como local, así como en la integración de los organismos autónomos, la ley determinará las formas y modalidades para observar el principio de paridad de género (artículo 41).

B. En el Poder Legislativo

Se precisa que la composición de la Cámara de Diputados se integrará con 300 diputadas y diputados electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y 200 diputadas y diputados por el principio de representación proporcional en las circunscripciones electorales (art. 52).

En la demarcación de los distritos electorales, su distribución entre las entidades federativas en ningún caso podrá ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría (artículo 53).

Por lo que se refiere a la representación proporcional y el sistema de listas regionales, las circunscripciones plurinominales se conformarán de acuerdo con el principio de paridad de género encabezadas alternativamente entre mujeres y hombres en cada periodo electivo (artículo 53).

En cuanto al Senado, se integrará por 128 senadoras y senadores en cada entidad federativa electos según el principio de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en cada circunscripción plurinominal conformadas de acuerdo con el principio de paridad de género también encabezadas alternativamente entre mujeres y hombres en cada periodo electivo (artículo 56).

C. En el Poder Judicial

Se agrega el principio de paridad de género para la integración de los órganos jurisdiccionales mediante concursos abiertos (artículo 94).

D. En el Poder Municipal

Los Municipios serán gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa integrados por presidentas y presidentes municipales y el número de regidurías y sindicaturas que deter-

mine la ley de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115).

En cuanto a los municipios con población indígena se elegirán representantes ante los ayuntamientos observando el principio de paridad de género (art. 2 fracc VII apartado A).

Por último, en el artículo transitorio segundo de esta reforma se concedió un año al Congreso de la Unión para realizar las adecuaciones normativas pertinentes para observar el principio de paridad de género, pero conforme al transitorio tercero, éste será aplicable a quienes tomen posesión de su cargo a partir del proceso federal o local siguiente a la entrada en vigor del Decreto de reformas.

IV. CONCLUSIONES

Más importante que la relevancia cuantitativa de todas estas reformas es el significado cualitativo de las ellas. Un somero análisis retrospectivo nos revela —por lo menos— cinco procesos o tendencias que apuntan hacia la democratización del sistema político: 1) la imparcialidad de los órganos electorales a través de su ciudadanización; 2) la pluralidad política en ambas Cámaras del Congreso la Unión y en las legislaturas de los estados; 3) la equidad en la competencia electoral; 4) la elección popular directa del gobierno capitalino, y 5) un sistema autónomo y confiable de justicia electoral.¹³

1. *Hacia la imparcialidad electoral*

En sus orígenes y hasta los años 80, el sistema electoral se caracterizó por un control absoluto de todo el proceso electoral por el Estado, y en particular por el Poder Ejecutivo Federal. La

¹³ Un análisis más detallado sobre estas tendencias se encuentra en mi artículo: Rabasa, Emilio, “Los alcances de la reforma”, *El Financiero*, México, 29 de julio de 1996.

injerencia de los partidos políticos fue mínima, y de los ciudadanos, nula.

En la Ley Electoral de 1946, el máximo órgano electoral (denominado “Comisión Federal de Vigilancia Electoral”) se integraba con el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos. En total había el doble de representantes estatales (cuatro) frente a los representantes de los partidos (dos).

A partir de esa situación se inició un proceso que llevó, primero, a la máxima representación partidista en el órgano electoral con la reforma de 1977 (tres representantes estatales y nueve de partidos, muchos de ellos sin fuerza propia), es decir: a la sobrerrepresentación del partido —entonces— hegemónico. Luego, rompiendo la paridad representativa (16 representantes, tan sólo del PRI) con la reforma de 1986; y a partir de ésta, al inicio de la representación ciudadana con la reforma de 1994 (cinco representantes estatales, seis consejeros ciudadanos y los representantes partidistas de nuevo en términos paritarios, pero sin voto).

Con la reforma de 1996 se consolidó la ciudadanización del máximo órgano electoral; el Poder Ejecutivo ya no tendría injerencia en él, ya que el secretario de Gobernación dejaría la presidencia del IFE, y el número de consejeros ciudadanos se elevaría de seis a ocho, elegidos por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

Así, la integración de los órganos electorales ha evolucionado a partir de la ley de 1946, de la siguiente manera: 1) la máxima representación y control estatal, mínima representación partidista y nula ciudadana (de 1946 a 1977 por 30 años); 2) la máxima representación partidista (de 1977 a 1987 por diez años) y la sobrerrepresentación partidaria (de 1987 a 1993, seis años) con control estatal; 3) el control estatal decreciente, la representación partidista y el inicio de la disminución en la representación del Ejecutivo Federal, mínimo del Congreso, representación partidista sin voto, y el control ciudadano total con la última refor-

ma. De la estatización plena a la completa ciudadanización en cincuenta años, es el sentido que adquiere la recomposición del órgano electoral.

2. *Hacia el pluralismo legislativo*

Con el sistema de elección por mayoría simple, el PRI tenía hasta los años sesenta una representación hegemónica en la Cámara de Diputados, y en la de Senadores su representación era absoluta.

Luego de la reforma de 1963, con los diputados de partido, inicia el proceso de la integración plural, pero sólo en la Cámara de Diputados. La reforma de 1977 favoreció al pluralismo al introducir un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, situación que permitió a la oposición, contar con 150 curules, y al partido mayoritario con 350.

La reforma de 1990 redujo, sin erradicar, la sobrerrepresentación, e introdujo la pluralidad en el Senado, con los senadores de primera minoría, en 1993.

La reforma de 1996 eliminó la sobrerrepresentación con dos medidas: un tope máximo hasta trescientos diputados por partido político y un número de diputados, por ambos principios, cuyo porcentaje no excediera en ocho puntos al porcentaje de votación nacional emitida. Además, introduce el principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores.

La composición política del Congreso ha evolucionado, de la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y total en la de Senadores; al inicio del pluralismo con la representación mayoritaria (sobrerrepresentación) primero solamente en la Cámara de Diputados y posteriormente en ambas cámaras; para llegar al pluralismo completo, en todo el Congreso. La transmutación de la hegemonía de partido único, al pluralismo, también en cincuenta años, es el resultado de este proceso.

3. *Hacia la equidad en la contienda electoral*

El tránsito ha sido, desde la más completa impunidad en el origen y destino de los recursos públicos en las campañas electorales, pasando por el inicio de la reglamentación con la reforma de 1977 (que introduce un sistema de recursos y garantías con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE); el sistema de financiamiento que prohíbe determinadas fuentes y autoriza otras con la reforma de 1993, hasta el predominio de los recursos públicos sobre los privados, y topes definitivos en gastos de campaña en los porcentajes “que fije la ley”, con la reforma de 1996.

Esta tendencia fue reforzada con la reforma de 2007 desde el momento en que se establecieron nuevas reglas, tanto para el financiamiento de las actividades electorales como del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, que por una parte evitan el dispendio de los recursos públicos, y por la otra refuerzan una contienda más equitativa, evitando la intromisión de los poderes públicos —federal o estatales—, mediante el uso de los programas de gobierno para apoyar partidos o candidatos o con la propaganda en periodos electorales.

Una mayor racionalidad en los tiempos de campañas y pre-campañas es otro factor favorable a la equidad electoral.

4. *Hacia la democratización del Distrito Federal*

En este caso, el proceso de cambio comprende: desde la designación completamente discrecional del regente por el presidente de la República, pasando por la selección limitada; es decir, dentro de los asambleístas, diputados y/o senadores capitalinos del partido que hubiera obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea del Distrito Federal, y confirmado por ésta (que jamás se puso en práctica), con la reforma de 1993; a la elección por votación universal, libre, discreta y secreta con la reforma de 1996, ampliada a los delegados por el año 2000.

5. *Hacia la jurisdicción electoral autónoma y plena*

Esta tendencia abarca desde la subordinación de la función jurisdiccional a los órganos encargados de la organización y calificación electoral (Comisión Electoral y colegios electorales) con una mínima injerencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la reforma de 1977, pasando por el inicio de la autonomía jurisdiccional con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), mediante la reforma de 1986, a la plena jurisdicción —con el Tribunal Federal Electoral (TRIFE)— establecida por las reformas de 1990 y 1993, y hasta la incorporación del Tribunal Electoral, creado por la reforma de 1996 al Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La reforma de 2007 fortaleció a la función jurisdiccional del TEPJF tanto en la Sala Superior como en las salas regionales, con nuevas atribuciones como máxima autoridad constitucional y legal en materia electoral.

Plena ciudadanización de los órganos electorales; esto es, autonomía de gestión frente al Ejecutivo federal; pluralismo completo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión mediante el sistema mixto de mayoría simple y representación proporcional; equidad en la contienda, con reglas claras sobre el origen y destino de los recursos de campaña, la elección popular y directa del jefe del gobierno capitalino y de los delegados de una de las ciudades más populosas del mundo, y jurisdicción electoral autónoma y plena, son los cinco principales avances y alcances de la reforma de 1996.

Con esta última, en términos generales, tres son las grandes etapas de la evolución de nuestro sistema político: la estatización hasta los años setenta, la liberación hasta los años noventa y la democratización a partir de 1996, como quedó demostrado con las elecciones del 6 de julio de 1997.

El gran mérito de la reforma de 1996 es doble: por una parte, haber aquilatado las tendencias democratizadoras que se iniciaron a partir de los años sesenta, y que han tomado más de

treinta años en ser reconocidas. Su otro acierto es haber consolidado esas tendencias, cerrando de esta manera una etapa de graves conflictos y desgarramientos políticos, entre una sociedad políticamente madura y un sistema político hace tiempo obsoleto.

La valía de la reforma de 2007 es haber profundizado en las reglas para una actividad electoral que al haberse incrementado con el pluralismo requería reforzar el principio de equidad electoral, a fin de evitar a toda costa la sustitución de un sistema político autoritario y de partido cuasi hegemónico, por otro subordinado al poder público en cualquier nivel de gobierno, o incluso peor, a la intromisión de poderes fácticos, cuando que el país, en los albores del siglo XXI, ya no puede —y menos “quiere”— aceptar otra forma de conducción política que no sea, lisa y llanamente, la democracia efectiva.

No considero que con la reforma de 2007 se hayan agotado todas las reformas constitucionales en materia política. Incluso ya se ha ido conformando una nueva agenda legislativa, resultado de un intenso debate sobre temas pendientes, como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la reelección inmediata de legisladores a nivel federal, local y de los ayuntamientos, los representantes independientes, la rendición de cuentas y revocación del mandato, la reducción del tamaño de las cámaras del Congreso de la Unión y otras, que en su conjunto permiten hablar de una reforma tendiente a lograr una mayor participación ciudadana en la vida pública del país; en suma, una reforma política ciudadana.

Al momento de entregar para su publicación este texto todavía no se ha logrado el suficiente consenso entre las diversas fuerzas políticas, para sacar adelante la nueva reforma política, pero no pareciera que el proceso reformador y de actualización permanente de nuestras instituciones haya detenido su marcha, sobre todo en la consolidación de nuestra democracia.

En efecto, después de la reforma del 2007, como se ha expuesto anteriormente, se llevaron a cabo dos nuevas e importan-

tes reformas. La del 2014 que renovó y fortaleció al INE (antes IFE) y otros componentes del sistema electoral como los candidatos independientes, la reelección, el principio de paridad de género en el Poder Legislativo, así como la inclusión de la figura del gobierno de coalición, y la del 2019, completamente dedicada a generalizar el principio de paridad de género en los diversos poderes federales y locales, conformando una democracia más representativa e igualitaria al establecer condiciones para la plena incorporación de la mujer mexicana en la vida pública de México.

ENGLISH VERSION

PRESENTATION

In 1997, Dr. Emilio O. Rabasa (†), member of the Legal Research Institute of the Autonomous University of Mexico (IIJ-UNAM), coordinated the preparation of a text, to commemorate the 80th anniversary of the 1917 Mexican Constitution. For that purpose, he welcomed contributions from twenty jurists, both researchers and teachers, in different professional fields such as the judiciary, politics, academia, international relations and law. Their contributions were grouped into four topics: Human Rights, Social Reform, Political Reform, and International Affairs Reform. Deputy Rafael Ocegüera Ramos, Chairman of the Library and Information Commission in 1998 wrote a foreword to the text and the 57th Legislature of the Chamber of Deputies and the Legal Research Institute of UNAM jointly published 2,000 copies of it, under the title: “Eighty years of constitutional life in Mexico” with a cover page by Saturnino Herrán, labeled “Alegoría del trabajo 1910-1911” (Allegory of work 1910-1911).

I was invited to contribute with the theme “Political-electoral constitutional reforms” under the topic of Political Reform.

My text gave an account of all the political and electoral reforms carried out by making changes and/or additions to our Magna Carta beginning with the one on granting suffrage to women presented by President Adolfo Ruiz Cortines in 1953 up to the initiative of President Ernesto Zedillo in 1996.

The reforms were classified under two headings: 1) Partial electoral reforms because they included a single theme of constitutional change such as votes for women (1953), party deputies (1963), votes for 18-year olds (1969) and passive political rights (1972); and 2) comprehensive reforms which, because included

different themes such as the new composition of national representation, first in the Chamber of Deputies and then in the Senate, a new paradigm for political parties with such prerogatives as financing and access to social communications media, electoral campaigns and, in particular, electoral organization and jurisdiction. These were put into effect in 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 and 1996.

For each of the reforms I explained the altered articles and included a summary of their content. In the text's conclusions major trends were pointed out showing that, taken together, the reforms were intended to rebuild our electoral system based on ideological and political pluralism and the transition to democracy. The trends noted were towards: 1) electoral impartiality; 2) legislative pluralism; 3) fair elections; 4) democratizing the Federal District (Mexico City); and 5) autonomous electoral jurisdiction.

The main purpose of my paper was to include in a single text all the political-electoral reforms undertaken by our Constitution's reforming power, without leaving anyone out, since, although there is no lack of literature that analyses one or the other separately, I had not found any text that included all of them.

Another objective was to explain the reforms briefly and in simple language, above all keeping in mind students of Law, Political Science and related disciplines, rather than specialists, but including those people who, while not professionals or without previous knowledge of the subject, were interested in it.

Considering what has been said so far, as I indicated in the very text: "Although the last political-electoral reform was announced as 'a definitive reform' by the head of the Executive Branch, and unanimously agreed by all political forces represented in the Mexican Congress, many party representatives and political analysts have noted that there still are 'pending matters'".

After the federal elections of 2000 and 2006 and the mid-term ones of 2003, there were new electoral issues on the pub-

lic debate such as the excessive cost of our democracy, the time spent on pre-campaigns and on the campaigns and, above all, on the access to the media, all of which, led to a new political-electoral reform in 2007 which, obviously, did not appear in my text, published in 1998.

An additional motive for updating my text was that in January 2010, I joined the Institute of Legal Research-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) as a full-time researcher, and was also teaching Constitutional Law at UNAM's Faculty of Law. Under my new academic position I decided to review my earlier text and complete it with the unpublished material about the above-mentioned reform of 2007. The new text was ready for publication in late 2010 when another political reform was announced and passed at the Senate. It included a great deal of issues about rights of the citizens to participate in politics. However, the Chamber of Deputies made significant changes to the bill and send it back to the Senate. Now the deadline was overdue for it to be applied in the election of 2012, and there was no clear possibility that it would be finally approved by both chambers of Congress. I decided, therefore, to go ahead with a text that included all the reforms up to 2007, even at the risk of the new reform being passed while the text was undergoing printing, in which case it would be updated in a later publication.

I thank the IIJ-UNAM for consenting to include the material above referred, from their 1998 commemorative edition "Eighty years of constitutional life in Mexico", so that the new publication was updated with the 2007 electoral reform.

I also want to express my appreciation to Jorge Alcocer, undoubtedly one of the leading experts, scholars, practitioners and reformers of political and electoral issues in Mexico, for his friendly foreword that does me so much honor.

My thankful thoughts address to Dong Nguyen Huu and the United Nations Development Programme (UNDP) for having my text translated into English and distributed.

Finally my gratitude to Oliverio Orozco (Political Science)
for having revised the whole bilingual text.

Emilio RABASA GAMBOA

*National Autonomous University of Mexico City,
Winter of 2011*

PRESENTATION NEW EDITION

Through an agreement of the main political forces, two important reforms took place, one in 2014 and the other one in 2019.

The first one was a wide reform that not only covered political-electoral matters but also others like the democratic planning, the National Council for the Social Development Policy evaluation (CONEVAL – in Spanish), the Prosecution Office and the Supreme Court, but here I shall only be concern with the political-electoral changes that include political parties, the National Electoral Institute (INE – Spanish), the Federal Executive Branch, the Senate and local governments, which changed articles 35, 41, 54, 55, 59, 89, 105 and 116.

The second one modified articles 2°, 4°, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 to establish gender parity in everything.

With those reforms the original text published March 20, 2012, is now updated until January of 2024.

Along 2023, the Executive branch tried to pass a bill to reform the whole electoral system, including national representation and reduce the number of deputies and senators; a complete restructuring of INE and the Federal Electoral Tribunal making subject to popular vote the counselors of the first one and the magistrate of the second one, as well as canceling the whole local electoral structure (OPLES-Spanish), thus centralizing all elections federal and state ones in the INE. This reform was not approved since it lacked the qualified majority (2/3) of Congress members. The Supreme Court also rejected through unconstitutional action, the intention by the Executive branch to alter the

electoral system by secondary legislation (only simple majority required).

Emilio RABASA GAMBOA

Mexico City, 2024

FOREWORD

For more than three decades many specialists in the fields of Law, Sociology and Political Science have placed electoral matters at the centre of debate and analysis. It would be difficult to find a case similar to that of Mexico where, from 1977 to 2007, there had been such a number of in-depth constitutional reforms that changed the legal and institutional framework supporting the electoral process.

Specialized literature has kept pace with constitutional and regulatory modifications to cover a wide range of texts addressing the political and electoral changes in Mexico from different perspectives. However, a text was needed to give a chronological, orderly and systematic account of the path leading to constitutional changes concerning elections.

The book that PhD Emilio Rabasa now introduces closes this gap, and does it in such a didactic way which will be thoroughly appreciated by readers. The author's review ranges from the reform of the early 1950's, when women were granted the right to vote, to the most recent reform in 2007 introducing a new and advanced model of political communication whose central component, is giving electoral authorities and political parties access to television and radio.

As a deep connoisseur PhD Rabasa leads us, step by step, through the ever changing history of the Mexican electoral system. While reading the book I remembered something that is soon forgotten, especially within younger generations: the patience it took to build rules, institutions and practices that enabled Mexico's transition to democracy, in peace, through the law.

On the long path that includes the process of electoral reforms, each one added new elements that earned for elections and their results the citizens' confidence, which finally made possible that plurality would be followed by alternation, until the arrival of a still uncertain democratic normality but which, in the end, is no more than the work undertaken by so many.

I hope that those interested in the subject, whether specialists or simply citizens concerned about democracy and elections, find in this book information to help them understand the dynamics of constitutional change in Mexico, one of the most important issues for our country's political life and future outlook and, at the same time, open the way for still needed changes to continue building the democracy to which we aspire.

Jorge ALCOCER V.

I. INTRODUCTION

Political-Electoral matters have been the focus of permanent changes the Chamber of Representatives has performed on the Mexican Constitution of 1917. Some 40 political-electoral reforms have taken place between 1953 and 1996, in all.¹

From the administration of President Adolfo Ruiz Cortines—when articles 34th and 115th section VI, of the Constitution were reformed to extend the right of women to vote in all elections and for any elected office—, up to that of President Ernesto Zedillo, whom in cooperation with all national political parties promoted an extensive electoral reform, no Mexican President failed to present initiatives to the Congress so that, in terms of the 135th constitutional article, amendments or additions were made to the Constitution proclaimed in the city of Querétaro in 1917.

This constitutional reformist activism is a clear sign of the dynamics presented by Mexico's political system from the second half of the 20th century onwards. The history of these reforms is that of a highly centralized and authoritarian system evolving into one that is decentralized and democratic. In this transformation the emphasis is mainly on the important role of political parties as public interest organizations and on the Congress's election system. The electoral bodies and jurisdictional system are other no less important issues.

¹ For a detailed description of all constitutional reforms see: Gutiérrez, Sergio Elías and Rives, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX* (The Mexican Constitution at the end of the 20th century), Mexico, Líneas del Mar, March 1995.

Broadly speaking, political reforms enumerated on the following chart have been carried out:

<i>Year it Took Place</i>	<i>Originally Promoted by</i>	<i>Purpose it Beared</i>
1953	Adolfo Ruiz Cortines	Women vote
1963	Adolfo López Mateos	Party deputies
1969	Gustavo Díaz Ordaz	Votes for 18-year olds
1972	Luis Echeverría Álvarez	Passive political rights
1977	José López Portillo	Comprehensive electoral system
1986	Miguel de la Madrid	
1990	Carlos Salinas de G.	
1993		
1994		
1996	Ernesto Zedillo	

Even if the head of the Executive Branch announced the 1996 reform as a “definitive” one, and in despite it was achieved by unanimous vote of all political fractions represented at the Congress, not few party representatives and political analysts have pointed out that there still are “pending matters”. These refer to the parties’ funding, the so called “overrepresentation share”, the popular initiative, the referendum, the interactions between federal Legislative and Executive branches, and others which, jointly, have bearing into a broader Mexican state reform.²

For purposes of this presentation the series of political-electoral reforms can be divided into two stages: the first covers 1953

² See, amongst others: Silva-Hérzog Márquez, Jesús, “El switch del pluralismo” (Pluralism’s switch), *Enfoque* (newspaper supplement), *Reforma* (newspaper), México, July the 13th 1997; as well as: Marván Laborde, Ignacio, “Y después del presidencialismo” (And after the presidentialism), *Enfoque* (newspaper supplement), México, September the 7th 1997. Also: Respuesta al III Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo, por el presidente del H. Congreso de la Unión, Porfirio Muñoz Ledo (Reply to president Ernesto Zedillo’s 3rd governance report, by the Congress’s chairman, Porfirio Muñoz Ledo), reproduced, amongst others by *El Financiero* (newspaper) September the 2nd 1997.

to 1977 and concerns isolated reforms of the electoral system that only address parts of it. They focus on very specific issues that relate primarily to “broadening the electoral base both as regards the electorate, namely active political rights such as elected office, or so-called passive political rights.”³ In contrast, the second stage, starting with the reform of 1977 (President José López Portillo and his Minister of the Interior Jesús Reyes Heróles), is characterized by extensive modifications affecting the entire electoral system.

II. PARTIAL ELECTORAL REFORMS

As shown in the chart above, these were four: 1953 on votes for women; 1963 on party deputies; 1969 on votes for 18-year olds; and 1972 on passive political rights. A brief description of the constitutional background, scope and significance of each is given below.

1. *Women Suffrage*

The background of this reform was an addition to article 115th section I published in the *Diario Oficial de la Federación* (*Mexican Official Gazette* or *DOF*) on February the 12th 1947 giving women the same rights as men to vote and be elected only in municipal elections. Women were left without the right to vote and be elected in state and federal elections.

The 1953 reform of articles 34th and 115th of the Constitution (*Mexican Official Gazette* 17 October 1953) eliminated the above mentioned addition of the second provision that became unnecessary by modifying the first one referring to citizenship, by

³ For a description of the main political-electoral reforms in this century up to 1997, see the *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral* (Information Gazette of the Federal Electoral Commission), Mexico, 1982, t. X (*Reforma política*).

adding “Mexican citizens are males and females who, having the status of Mexicans, also meet the following requirements [...]”. Extending the vote to women in all types of elections and for any elected office was assured by linking articles 34th and 35th stating that the prerogatives of citizens included the right to vote and to be elected. Thus, Mexican women would acquire not only the active right to vote, but also the passive right to be elected to any public office.

2. *Party Deputies*

Before the 1963 reform, the election of deputies was direct (Article 54th) and a deputy was elected for each two hundred thousand inhabitants or for a fraction over a hundred thousand (Article 52nd) by a simple majority system rather than in proportion to the number of votes cast in the election. This system made it almost impossible for representatives of several political parties or schools of thought, differing with the official Party⁴ to be elected to the Chamber of Deputies.⁵

The reform of article 54th introduced the system of party deputies in the following terms: “Every national political party obtaining two and a half percent of the total country vote in an election, shall have the right to accredit amongst its candidates, five deputies plus one more, up to a maximum of twenty, for each additional half percent of the casted votes”. Its right to have so called “party-deputies” was to be cancelled if the party obtained a majority of the votes, in twenty or more electoral districts.

The party-deputies system was the forerunner of the mixed-simple-majority-and-proportional-representation system introduced with the 1977 reform, subsequently presented, and which

⁴ Translator’s Note (T. N.): “Official Party”, is a common way to refer to the *Partido Revolucionario Institucional* (Institutional Revolutionary Party, or PRI), which was by then in office with a majority of seats in both Chambers (High and Low), and of which, the Mexican President, was also Chairman.

⁵ As said in the presidential bill.

prevails to the day. The party-deputies system marked the beginning of the long Legislative Branch political pluralism process, first in the Chamber of Deputies, and then in the Senate with the 1993 reform.

3. *The Right of 18-Year Olds to Vote*

On December the 22nd, 1969 an amendment to constitutional Article 34th was published in the *Diario Oficial de la Federación* (*Mexican Official Gazette* or *DOF*) to modify section I, which established as a requirement for citizenship: “Having reached 18 years of age if married, or 21 years of age if unmarried” to simply “Having reached 18 years of age”.

The reform abolished this distinction so, anyone, male or female, who had reached 18 years of age, and had an honest mean of livelihood, would acquire the nationality and thus vote in elections. However, not the passive political right to be elected, which was reserved for 25-year olds, if racing for the Chamber of Deputies while 35-year olds for the Senate.

4. *Passive Political Rights and Party Deputies*

The 1972 reform amended Article 55th section II, lowering the age to be elected for the Deputies Chamber from 25 to 21 years of age, and Article 58th by lowering the age to be elected for the Senate from 35 to 30 years of age.

This reform included the system of party-deputies, it reduced the percentage of the total vote required, from two and a half percent to one and a half percent (Article 54th section I) and increased the maximum number of deputies a political party could accredit from 20 to 25 (Article 54th, II).

Through these four reforms the Mexican electoral system: 1) expanded active political rights, or, so to say the electoral base, by including women and young people over 18 years of age; 2) ex-

panded passive political rights by reducing the age required to be elected as a deputy or senator; 3) introduced the mixed formula of simple majority and proportional representation by means of the party deputies system. By 1976, Mexico had a much broader electoral system, although not necessarily fairer, more impartial, more equitable nor, above all, with more competitiveness. The following reforms would be aimed at attaining those, indisputable values, in a modern democratic electoral system.

III. COMPREHENSIVE ELECTORAL REFORMS

The following seven political and electoral reforms were characterized both, by their extension and their depth. They covered the entire electoral system and core issues, such as the political party subsystem and its prerogatives; the subsystem of electoral entities; the electoral procedure—including the mechanism to certify elections—the system of electing deputies and senators to the Mexican Congress; and the electoral disputes subsystem. The distinctive features of each are described below.

1. 1977 *Electoral Reform*

This reform's main features were four: a) Constitutional ranking of political parties and their prerogatives b) The mixed system of first past the post (FPTP) and proportional representation (PR) to elect respectively 300 and 100 federal deputies; c) The referendum and the people's initiative; d) The role of the Supreme Court in electoral matters.

The original text of the 1917 Constitution did not include the term "political parties". Article 9th only referred to the right of political association as an individual guarantee. It was not until the above-mentioned reform of 1963, in the Constitution, that the notion of political parties was included, but only in relation to the system of party-deputies. In the 1977 Constitutional re-

form, Article 41st, included the political parties as “public interest entities”.

Furthermore, on the same rule, the reform established that “The aim of political parties, is to promote people’s participation in democratic life, contribute to the integration of national representation and, as citizen organizations, to make it possible for them to gain access, by means of free, secret and direct universal suffrage, to public power, in accordance to programs, principles and ideas, which they nominate and by means of free, universal, secret and direct suffrage”.

This reform’s inclusion of political parties in the Constitutional text, expanded their right to have access to the media, their prerogatives allocated regarding a principle of fairness, and the right to participate in state and municipal elections.

The significance of this reform was to recognize the importance of political parties to a national representation and, by extension, a politically and ideologically diverse representation. This was political pluralism in the Chamber of Deputies. The existence of many different national currents of opinions was recognized so parties would promote, integrate and organize them to become the link between citizens and public authorities. Hence the manifest interest of reformers in giving them the necessary elements they needed to be better equipped to comply with the purposes of the reform.

Another very important aspect of this reform was the development of the mixed First Past the Post (FPTP) and Proportional Representation (PR) system for the Chamber of Deputies, previously found in rudimentary form in the party deputies system, established by the above-mentioned 1963 reform.

The new system of electing and integrating the Chamber of Deputies required reforming Articles 52nd to 54th, and additionally the 60th, on electoral rating, to replace the plurality and party-deputies system, in effect since the 1963 reform.

The system introduced by this reform was to elect 300 deputies in single member electoral districts according to the principle

of FPTP rule, and up to 100 deputies to be elected by using PR regional lists in multi-member constituencies (Article 52nd).

According to the FPTP principle, 300 deputies would be elected by to the majority of votes each one received in relation to those received by each of the other contending candidates in their district. The country was divided into 300 districts in each of which, one deputy is elected, hence the term “uninominal” (single membered).

In addition to the 300 mentioned before, 100 deputies would be elected in proportion to the number of votes casted in favor of the contending parties. To give effect to this principle (PR), the political parties would draw up lists of candidates for each constituency.

In short, while according to the FPTP system each party would nominate a single candidate and only one could be elected in the district concerned, under PR each party would nominate several candidates and several would be chosen (hence the term “plurinominal” or multi-membered) for each constituency. Electoral districts would be determined based on the population census and, according to the law, there would be up to five constituencies for the PR election (Article 53rd).

Article 54th’s reform established the rules for having access to the PR system: to have at least one and a half percent of the total vote for all the regional lists in plurinominal constituencies; participating in —at least— 100 electoral districts; presenting candidates for deputies by the FPTP principle without having obtained 60 seats by the same system. Afterwards the number of seats in the Chamber of Deputies obtained by the party that met the above three requirements would be decided according to an electoral formula determined by the law.

This system was extended to the local states with the reform of Article 115th section III, last paragraph, so that it also applied to the election of deputies in local legislatures, mayoralties and in municipalities with three hundred thousand or more inhabitants.

By the terms in which the 1977 reform was approved, the PRI could not have access to the PR system, because its history showed it had always received more than 60 simple majority seats. At the same time the opposition would increase its previous 25 party deputies by being guaranteed 100 proportional representation seats.

Qualitatively relevant elements of this reform, although without much practical effect, were the referendum and people's initiative, established in Article 73rd section VI, 2nd base; only applicable by the Mexican Congress, to the Federal District's legislation, in the following terms: "The legal regulations and the rules determined by law in this respect shall be submitted to a referendum and may be the subject of a people's initiative, according to the relevant legal procedure".

These important democratic concepts are being reassessed now, both for the Federal District and for national legislation.

This reform also paid attention to the procedure for rating elections. Each Chamber's self-evaluating system was maintained but Article 60th was amended to include 100 deputies in the Electoral College —60 which had been appointed by simple majority and 40 of which had been selected through PR—. This was intended to ensure consistency between the new Lower House representation and its electoral rating mechanism.

In terms of electoral jurisdiction, this reform involved the Supreme Court of Justice in two ways: 1) through the resource used by political parties to complain against decisions made by the Chamber of Deputies' Electoral College. The Supreme Court resolution would only have a declaratory effect with no obligation by the electoral body (Article 60th); 2) The Supreme Court was empowered to "officially ascertain any fact or facts that constitute a violation of the public vote, but only in cases which, in its view, could cast doubt on the legality of the whole process of electing one of the Mexican government branches" (Article 97th). This would be a short-lived part of the reform when the jurisdiction of the new Electoral Disputes Court (Tribunal de lo

Contencioso Electoral or Tricoel) was established by the subsequent 1986 reform and, especially, by that of 1996.

Finally, one aspect of this reform which would really have judicial and political relevance was the amendment of Article 70th, with the aim to establish the constitutional basis for the issuance of a Mexican Congress new Organic Law that could not be vetoed by the Executive Branch and would not require enactment to be valid. Previously, the entire organization of the Legislative Branch rested on a regulation until the reform gave it the status of law.

The 1977 reform was very important for the evolution of the Mexican political system by taking a great step towards its liberalization that set the groundwork to be laid for a multi-party system, as well as a new election system even though originally was restricted to the Chamber of Deputies. The inclusion of political parties in the text of the Constitution, and the mixed FPTP and PR system, were its greatest achievements and, despite new changes, they have persisted up to now since its enactment.

2. 1986 Electoral Reform

On December the 15th, 1986, the *DOF* published reforms to the following Articles of the Constitution: 52nd; 53rd second paragraph; 54th first paragraph, sections II, III, IV; 56th, 60th and 77th section IV, on the Federal Legislative Branch; and on August the 10th, 1987, reforms to Articles 73rd section VI; 79th section V; 89th section XVII; 110th first paragraph, section III; and 127th, on the new Federal District Assembly of Representatives.⁶

The most important aspects of this electoral reform concerned: a) Modifying the mixed FPTP and PR electoral system;

⁶ For more details about this reform see: Alanis Figueroa, María del Carmen, *El comportamiento electoral mexicano* (Mexican electoral behavior) (thesis), Mexico, UNAM, Faculty of Law, 1990.

- b) Altering the self-rating system of the Chamber of Deputies;
- c) The new electoral jurisdiction and d) The Federal District Assembly of Representatives.

The 1986 reform introduced three changes in the election system for the Chamber of Deputies: a) The extension of the PR principle by 100 seats to a total of 200 seats thus providing the Lower Chamber with 500 deputies (Article 52nd); b) Changing the rules on allocating PR deputies to include all political parties and not only the minority parties (Article 54th); c) Setting a maximum of 350 seats that a single political party could obtain by both, FPTP and PR rules.

The self-rating system in both Chambers was upheld but the reform (article 60th) established that the Chamber of Deputies Electoral College would include all deputies instead of only the 100 of the previous reform. Membership of the Senate's Electoral College was also adjusted to include all the new elected senators and those that continued serving.

The last paragraph of article 60th established the leadership of the federal government in the entire electoral process from preparation and development to supervision, and delegated to secondary legislation the organization of the electoral bodies to be responsible for carrying out these functions and for contesting results.

The federal government majority principle in organizing elections resulted, in practice, in an overwhelming representation of the official party in the national electoral organism, the Federal Electoral Commission. The previous system of equal representation (one representative from each political party) was replaced by one of representation according to election results, all of which severely affected electoral impartiality.

Concerning electoral jurisdiction, the resource of appealing to the Supreme Court of Justice was repealed, instead, an Electoral Disputes Court was established whose decisions would be binding and could only be modified by the electoral colleges of

both Chambers of the Federal Congress. Thus began the process of the relative autonomy of electoral jurisdiction with respect to the bodies in charge of the election.⁷

This reform was completed a year later with the creation of the Federal District Assembly of Representatives to be composed of 40 representatives elected by the FPTP principle and 26 elected by PR. The assembly would also become an electoral college to qualify the election of representatives.

The original powers of the Assembly of Representatives (Article 73rd, Section VI, 3rd) resulted in a limited legislative function consisting of issuing good government and police edicts, ordinances and regulations without contravening the provisions of local laws and decrees issued by the Federal Congress.

This reform kept the advances of the previous one, but there was even a regression from the liberalizing intentions of its predecessor concerning, for example, the issue of electoral organization that would be modified with the 1990 reform and, in particular, with that of 1994. Its main merits concern jurisdictional matters with the creation of the Electoral Disputes Court and the beginning of the Federal District's democratization by establishing its own Assembly, a process that would culminate with the 1996 reform. Unfortunately, its achievements could not offset its defects, as was evident in the general election of 1988 that set the tone for accelerating the overall process of political-electoral reform towards impartiality, transparency and electoral competitiveness.

3. *The 1990, 1993 and 1994 Reforms*

Unlike previous administrations in each of which there had only been one political-electoral reform, during the six-year presidential period from 1988-1994 there were three reforms: 1) April the 6th 1990 amending seven articles of the Constitution;

⁷ On the evolution of electoral jurisdictional matters, see: Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano* (Mexican electoral law), Mexico, UNAM, 1990.

5th; 35th section III; 36th section I; 41st; 54th; 60th; and 73rd section VI, base 3a; 2) September the 3rd 1993 again amending seven Articles of the Constitution: 41st; 54th; 56th; 60th; 63rd; 74th section I; and 100; and 3) April the 19th 1994 once more amending Article 41st of the Constitution.⁸

A. 1990 Reform

Extends mainly over the following areas:

The organization of federal elections, including responsible bodies and governing principles (Article 41st).

It is important to stress that the issue of electoral organization was moved from Article 60th to Article 41st and linked to the concept of national sovereignty. Regarding competence in organizing elections, this was modified so that, instead of being the exclusive responsibility of the federal government, equally responsible were political parties and citizens (former Article 60th) in the following terms: “The Mexican Legislative and Executive Branches with the participation of political parties and citizens as provided by law” (Article 41st). With this principle began the process of citizens’ participation in electoral bodies that culminated with the 1996 reform.

The 1990 reform established five guiding principles governing the electoral organization: accuracy, legality, impartiality, objectivity and professionalism. Two means are used to make them legally operative and ensure their practical implementation: 1) The new structure of electoral bodies; and 2) Guarantees concerning electoral disputes.

⁸ The explanation of this reform is taken from another work by the same author: Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción general. Las reformas de 1990, 1993 y 1994” (General introduction to the 1990, 1993, and 1994 reforms), *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, IIJ, No. 14, 1994.

a. *Structure of the New Electoral Body (Article 41st)*

The reform restructured the whole electoral apparatus. The previous system that had prevailed for many years was divided into electoral commissions, one federal and 32 local. The new Federal Electoral Institute (IFE) was incorporated as a public and professional entity making autonomous decisions, including management (the General Council), executives (the Directorate General and Secretariat General) and specialists (members of the General Executive Board). In each state and the Federal District the IFE would have a replica made up of the local executive board, the executive director and the local council.

b. *Election of Assembly Deputies and Representatives*

This reform modified the election system of the 200 deputies by the PR principle and the regional list system, as well as the 26 representatives to the Federal District Assembly by the same principle. The requirements for granting constancy of seats placed all the contending parties on an equal footing, so that the reform sought to combine the principle of governability of the legislative body, with the distribution of seats according to the percentage of votes obtained and the number of constancies of majority allocated.

c. *Electoral Ratings (Article 60th)*

This reform clarifies the scope of the electoral colleges in applying the principle of legality, reviewing eligibility, complying with the law, and providing proof of how FPTP and PR seats are allocated. It changed the number of members of the Electoral Council of the Chamber of Deputies from 500 set in the previous reform, to 100 as established in the 1997 reform.

d. *Electoral Disputes (Article 41st)*

The innovations introduced by the reform in this area were:

i) Increase the means of elections claims to ensure each stage of the electoral process becomes definitive; ii) Decentralize the Electoral Court (TRIFE) so that it may also operate in regional courts; and iii) Nominate an investigating magistrate.

B. *1993 Reform*

The fundamental changes of this reform during the same presidential administration covered the following areas:

a. *Finance of Political Parties (Article 41st)*

A number of financing rules were established including prohibitions on funding sources. Only the following types of funding were authorized: public; by party members; by supporters; by financial returns, funds, trust funds, and self-financing. This differs from the previous financial regime that only included public funding. Also included was the obligation to report to the competent electoral authority on how resources were obtained and spent.

b. *Suppression of Governability Clause (Article 54th)*

In no case may any political party have more than 315 deputies elected by the two election principles (FPTP and PR). The 1986 reform had set the limit at 350. This meant that to comply with a constitutional amendment requiring two-thirds of Chamber members (334 deputies), it would be necessary for two or more parties to reach an agreement, thus ending the phase of single-party constitutional reforms in favor of intra-chamber negotiation.

c. *New Senate Composition and Quorum*
(Articles 56th and 63rd)

For the first time in its history the Senate would have four members representing each state and the Federal District, three of whom would be elected by FPTP and one would be assigned to the largest minority. This change would increase the number of Senate members from 64 to 128 and there would be more variety in its political makeup. The reform also meant this legislative body would be totally re-elected at the end of every six-year presidential period, instead of half of it at midterm as had been before. The quorum was also reduced from two-thirds of its members to more than half.

d. *Electoral Rating* (Articles 60th and 74th Section I)

The self-rating procedure of deputies and senators by the electoral colleges of their respective Chambers is abolished and replaced by a “mixed electoral system collective rating by an independent electoral body and by the Electoral Court”. The final rating of elections would be first made by the IFE and, in case of disagreements, by the TRIFE (Electoral Court of the Federal Judiciary). Ultimately, the decision would be made by the TRIFE Court of Second Instance whose decisions would be final and incontestable.

e. *Electoral Disputes* (Articles 41st and 100th)

The competence of TRIFE is confirmed with its decisions being declared final and incontestable (previously they could be reviewed by the Chamber’s electoral colleges) so it is finally established as an independent body and the maximum electoral jurisdictional authority.

The TRIFE is also restructured with the Court of Second Instance composed of four members of the federal judiciary elected by two-thirds of the members present in the Chamber of Deputies being proposed by the Supreme Court of Justice. This Court of Second Instance will hear any disputes arising from the new system of electoral qualifications.

f. Federal District Government

Constitutional changes published on October the 25th 1993 on political reform of the Federal District extended to Articles 31st, 44th, 73rd, 74th, 79th, 89th, 104th, 105th, 107th, and 122nd; the fifth title was renamed “Of the states of the Federation and the Federal District,” as an addition to section IX of Article 76th, as a first paragraph to Article 119th, and section XVII of Article 89th was repealed.⁹

g. This Section of the Reform’s Fundamental Themes were:

- The characterization of the following three organs of the Federal District as “representative and democratic”:
I) The Assembly of Representatives as a legislative body;
II) The head of the Federal District as being executive and administrative; and III) The High Court of Justice of the Federal District as jurisdictional.
- Powers are distributed between federal and local bodies as follows: The Mexican Congress will issue the Federal District government Statute; the President of Mexico, together with the Assembly of Representatives, will appoint the head of the Federal District; and, together with

⁹ For a more detailed analysis of this reform see my comments in Rabasa, Emilio O. and Caballero, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución* (Mexicans: this is your Constitution), Mexico, Chamber of Deputies, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

- the Head of the Federal District, will designate the Attorney General of the Federal District who will: I) retain exclusive control of the police force and appoint its chief; II) propose debt amounts; and III) present bills on laws or ordinances to the Assembly, which becomes the legislative body with a variety of functions (section IV).
- This reform determined that a hybrid mechanism will be used to appoint the Head of the Federal District Government; the appointment will be made by the President of Mexico (presidential element) from among any of the representatives of the Assembly, federal deputies or senators elected in the Federal District (parliamentary element) who are members of the political party receiving the largest number of seats in the Assembly. This provision was never applied in practice because before the 1997 election took place the reform of 1996 had substantially changed the designation mechanism to that of a direct, free and secret election.
 - The changes introduced by this reform would be implemented gradually by a series of transitory articles: 1994, new Assembly powers; 1996 the inclusion of citizen councils; 1997, the first appointment of the Head of the Federal District Government according to the mechanism described above.

C. 1994 Reform

The main changes of this reform relate to the content of Article 41st of the Constitution as it concerns the organization of elections and, above all, the new composition of the IFE's General Council, its highest management body.

The above-mentioned reform of 1990 would allow political parties to participate, together with citizens, in organizing federal elections and, for the first time, would include the position of a "Magistrate Adviser". The IFE's General Council would be

composed of six magistrate advisers, a representative of the Executive Branch (Ministry of the Interior), four members of the legislature (two from the majority party and two from the largest minority) and representatives of political parties in relation to their electoral strength.

The 1994 reform changed the electoral organizing principle as follows: “The organization of federal elections is a state function performed by an independent public agency with its own legal personality and patrimony, composed of members of the Mexican Executive and Legislative Branches with the participation of national political parties and citizens as provided by law”.

The shift resulting from this reform towards elections being organized by the IFE is of great political significance as it marks the beginning of the process of electoral bodies becoming separate from, and independent of, the federal government that hitherto had total control over them.

The top IFE management includes, in addition to representatives of the Executive and Legislative Branches and political parties, the new position of “Citizen Councilor” which not only replaces the magistrate adviser but also acquires majority control of the highest electoral body.

There would be six citizen councilors no longer appointed by the Federal Executive Branch but by parliamentary groups of the chamber of Deputies and approved by two thirds of its members. These councilors have the right to express opinions and to vote while representatives of political parties no longer have the right to vote. It is important to stress that citizen councilors have six votes, a majority over the five votes of the Executive Branch (one) and the Legislative Branch (four).

The citizen councilor figures reproduces in each of the 32 local and the 300 district councils where political parties may also express their opinions but have no right to vote.

Because citizen councilors are a majority, how they are designated, their eligibility requirements and limitations during their tenure, as well as their increased presence in the whole electoral

apparatus, means that this reform has made of the electoral system a citizens management body, by lessening the specific weight of the federal government and of the political parties themselves. This trend would be completed with the 1996 reform when the federal government representative would no longer be part of the electoral body.

As regards electoral justice, this reform changed the 17th paragraph of article 41 of the Constitution to improve “with a better legal technique, the appointment of judges to the Electoral Court and leaves it to the secondary legislation to regulate different methods of appointment”.¹⁰ The judges of the court must satisfy requirements not less than those expected of Supreme Court Justices. They will be elected by two thirds of the members present in the Chamber of Deputies as proposed by the President of Mexico.

These were a series of contrasting, subjects in these last three reforms. On the one hand, the inequitable composition that contributed to the partiality of the electoral bodies was maintained until the 1994 reform, when it was decided to allow citizen participation in the IFE. On the other hand, it opened the Senate to a certain degree of plurality by appointing the largest minority senator. The governability clause was cancelled but overrepresentation in the Chamber of Deputies was maintained. The 1994 reform was made when the government was facing pressure from the indigenous uprising in the southern state of Chiapas and so far it became the most significant reform in advancing the principle of the electoral organization’s impartiality with the appointment of a citizen councilor.

4. 1996 Reform

One of this reform’s greatest accomplishments was the consensus reached by the four political parties: PAN (National Action

¹⁰ Moctezuma Barragán, Javier, “La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994” (Electoral justice and constitutional and legal reforms of 1993). *Cuadernos Constitucionales...*, *cit.*, note 8.

Party), PRI (Institutional Revolutionary Party), PRD (Democratic Revolution Party), and Labor Party (PT) and the government that led to its unanimous adoption by the constitutional reviewing power.

This electoral reform consists of six issues: 1) The composition of the IFE's General Council (Article 41st); 2) New rules for a fair election (Article 41st); 3) Reconstructing the legislature (articles 54th, 56th and 60th); 4) The election of the Federal District government by the people (Article 122nd); 5) The new electoral jurisdiction (Articles 60th, 94th, 98th, 99th, 101st and 105th; and 6) Extending the reform to include the Mexican states (Article 116th).¹¹

A. New Composition of the IFE's General Council

The composition of the highest electoral authority is subordinate to the question of who controls elections.

This reform maintains the authority of the IFE in elections as “an autonomous public body called the Federal Electoral Institute with legal personality and patrimony, composed of members of the Mexican Legislative Branch, of national political parties and of citizens in the terms established by law”. The fundamental change was to remove the Executive Branch from the role of head of IFE, and to give constitutional status to the General Council of the IFE and its composition “consisting of its President and eight Electoral Councilors; also attending to express opinions but without a vote, will be Advisors of the Legislative Branch, representatives of political parties and the Executive Secretary”. Therefore, control is held by the electoral councilors, the only members entitled to express opinions and to vote.

With this reform the electoral body is composed as follows: No Executive Branch representation, minimum representation

¹¹ See my comments in Rabasa, Emilio O. and Caballero, Gloria, *op. cit.*, 1997.

by Congress (four legislators, one from each party, with no right to vote), party non-voting representation, and total citizen control: nine with the right to vote.

B. *New Election Fairness Rules*

a. Access to the Media

The reform did not change the constitutional text which reads: “The law ensures that national political parties have fair access to elements to carry out their activities. They shall, therefore, have the right to make permanent use of the social communications media according to established forms and procedures”; as a result, innovations in this area are transferred to the Federal Code of Electoral Institutions and Processes (Cofipe).

b. Financing Rules

The reform of 1996 went into great detail at constitutional level and substantially modified the existing text. To give effect to the principles of fair and transparent elections regarding the origin of the parties’ economic resources and how they were disbursed, this reform established the following two principles and three rules:

Principles: 1) Public rather than private funding preferred; and 2) Allocating resources to maintain the parties’ permanent ordinary activities and those intended to obtain votes.

Rules: 1) Funds for permanent ordinary activities to be distributed as follows: 30% equally among all the contending parties and the remaining 70% according to their relative strength as expressed in previous elections for federal deputies; 2) To obtain votes, public financing will consist of an amount equal to what each party would have obtained from ordinary activities during the year; 3) Political parties will be reimbursed a percent-

age of their expenditures on education, training, socio-economic research and political and editorial policy and tasks.

The electoral legislation (Cofipe) will set spending limits as well as maximum amounts of contributions from supporters, and control procedures for monitoring the origin and use of all resources available to each political party, as well as sanctions to be imposed for failure to comply with these provisions.

C. Reconstructing the Legislative Branch

Constitutional amendments directed towards political pluralism introduced by this reform were threefold: 1) Decreasing from 315 to 300 the number of single-party deputies elected by the principles of FPTP and PR; 2) Introducing a new principle of fair distribution of seats with the total percentage of seats linked to the percentage of the national votes cast so that no political party can claim more deputies than it would be entitled to by its total number of votes plus eight percent; and 3) Ensuring pluralism in the Senate by making the distribution of 32 of the 128 seats subject to the PR principle, in addition to the 32 seats to be distributed to the largest minority, and the 68 seats to a FPTP majority. The secondary legislation (amendments to Cofipe) determines rules to apply PR in the Senate.

D. Election of Federal District Government by the People

One of the most important elements of the constitutional reform of 1996 was the amendment to article 122nd, in particular as it refers to the election of the head of government of the Federal District to read as follows: “The person chosen as Head of the Federal District shall be responsible for its executive and public administration and shall be elected by universal, free, direct and secret vote”.

The modification of this article was more extensive. It also included: clarifying the system of concurrent jurisdiction by the Mexican government branches and local authorities; changing the Assembly of Representatives into a Legislative Assembly with extended powers that include the very important issue of elections; changing the name of assembly members to that of deputies; making a reference to the Administrative Disputes Court; and the direct election of political and administrative bodies (delegates) in the year 2000 (provisional article 10).

E. New Electoral Jurisdiction

This reform's innovations on electoral jurisdiction concern the constitutionality of election laws, and the position and competence of what is now the Electoral Court (formerly TRIFE) within the judicial system.

The Electoral Court is now part of the judiciary (Article 94th) along with the Supreme Court, Circuit Courts, District Courts and the Judicial Council so that it has the necessary authority to decide on electoral matters. The Supreme Court will only resolve constitutional actions now dealt with by national political parties (contrary to federal and local laws) and those registered in states (contrary to local laws).

The Electoral Court (article 99th) decides on the constitutionality of acts (not of laws) and disputed resolutions; all controversies and, in particular, acts and resolutions that violate active and passive political rights and citizens' free and peaceful affiliation. This will give citizens a resource they can use to claim their political rights.

Additionally, it is now the Electoral Court and not the Chamber of Deputies that will count the votes cast in the presidential election, declare it to be valid, and name the president-elect. This great responsibility now lies in the hands of seven judges.

F. *Federalizing the Reform*

The reformers wanted the advances made by these changes to be extended to local elections instead of being limited only to federal elections. Therefore, article 116 section IV was amended so that the new electoral rules will also be guaranteed in the local states' constitutions and laws.

Federalizing the reform covers the following areas: a) Elections of local and municipal authorities by free, secret and direct universal suffrage; b) Voting to be subject to the guiding principles of legality, impartiality, objectivity, accuracy and independence; c) The autonomy and independence of local electoral authorities; d) Establishing a system to settle disputes; e) Equal access to financing and the media; f) Limits on party campaign expenditures; g) Procedures to control and monitor the origin and use of party resources; and h) Defining election offences and penalties.

5. *2007 Reform*

Unlike its predecessors, this reform was born with three different characteristics: 1) It took more than six years to develop because, while all the reforms starting in 1979 took place during each six-year administration,¹² in the 2000-2006 period of Vicente Fox there was no reform due to a lack of agreement among the various political forces; 2) It is the first reform not introduced as a bill from the head of the Mexican Executive Branch but by the different political parties' legislators; 3) Unlike the other reforms that always introduced changes or innovations in electoral structures or the system of national representation, this reform was designed to introduce a series of adjustments in terms of political parties media access not previously touched upon and on

¹² Even during the administration of Carlos Salinas de Gortari there were three reforms: 1990, 1993 and 1994.

election campaign duration and finance, two issues with which it dealt in depth.

A decree published on November the 13th 2007 in the *Mexican Official Gazette* amended Articles 6th, 41st, 85th, 99th, 108th, 116th, and 122nd, added Article 134th and repealed a paragraph of Article 97th of the Constitution.

The fundamental changes introduced by the reformers concerned: 1) Clarifying the meaning of free and individual membership of political parties and electoral authorities' intervention in them; 2) New rules about public financing for political parties; 3) New rules about the permanent use of social communications media by political parties; 4) Reduction of time spent on campaigns and pre-campaigns; 5) Auditing IFE revenues and expenditures and the finances of political parties; 6) Length of time in office and staggered appointment of the IFE General Council members; 7) New powers of the Electoral Court; 8) Federalizing the above new rules; 9) Rules about using public resources on electoral material.

A. Clarifying Party Affiliation and Involvement of Electoral Authorities

Before this reform Article 41st had already established the principle of individual membership stating that: "Only citizens can freely and individually join political parties". But this is now clarified by placing an absolute ban on trade unions or organizations with a different social objective intervening in "the creation of parties and any other form of corporate affiliation", thus ending electoral corporatism.

It also gives more details about the freedom to organize political parties, with the electoral authorities intervening only as indicated in the Constitution and according to law and, therefore, not in any way that is arbitrary or discretionary.

B. New Rules of Public Funding for Parties

The principle that public resources should prevail over private funds is maintained, with such resources to be used for three purposes: a) Permanent ordinary activities; b) Activities designed to attract votes; c) Specific activities.

However, because it is not only a question of the equal distribution of 30 percent, and 70 percent among parties according to their electoral strength, more in-depth consideration is given to how resources are to be distributed among them. For that purpose, this reform sets the budget ceiling for expenditure equal to the total number of voters registered on the electoral roll multiplied by 65 percent of the prevailing daily minimum wage in Mexico City, with the result as the amount to be spent on ordinary activities. As it is a mechanism to control the amount spent on party activities, it now reduces the cost of a democracy that was too expensive.

For activities aimed at obtaining votes the amount was reduced to 50 percent of the resources allocated for ordinary presidential election activities; for mid-term elections of federal deputies the allocation is only 30 percent of the resources intended for such activities.

As for specific activities such as education, training, socio-economic and political research, and editorial expenses, the total amount shall not exceed three percent of the total ordinary budget for activities distributed under the above-mentioned 30-70 percent rule.

However, the reform went beyond the three activities mentioned above by also establishing the amount to be spent on selecting candidates of political parties as not more than 10 percent of that spent in the last internal election.

Lastly, it included procedures for returning goods belonging to parties that lost their registration and for liquidating their obligations. Before this reform, and although paid for by public funds, all such property remained in the private ownership of the leaders of the parties that had participated in an election.

This part of the reform is clearly aimed at reducing expenditures on political parties' various activities. This is not without significance considering that in Mexico voting costs about 18 times more than in other Latin American countries

C. New Rules on the Permanent use of Communications Media by Political Parties

The previous reform did not change the principle that "The law will ensure national political parties have fair means of carrying out their activities. Therefore they will be entitled to the permanent use of established forms and procedures of social communications media". In contrast, this reform completely changed this principle by establishing a series of rules at constitutional level, and therefore ending the previous pattern that made it the responsibility of the ordinary law to regulate this matter. Now it becomes the matter of the Constitution to regulate and enlarge it leaving less room to the common legislator.

The general principle this reform introduces is that the IFE is now the sole authority to administer the time allocated for official use of radio and TV to give political parties access to these media, both in national elections and in local elections in each local state, during pre-campaigns, campaigns and at other times.

The exclusive administration by IFE of radio and TV times allocated to political parties means, as expressly indicated by the text of the reform itself, that political parties can neither buy time for themselves nor allow third parties to do so on any radio or TV programs; furthermore, no individual or corporation may buy advertising in these two media either in favor of or against the political parties or candidates up for election. It is also forbidden to transmit any such messages contracted abroad.

However, the radio and TV time political parties and candidates for elected office can use is covered by very detailed constitutional regulations, but this does not mean the IFE has complete discretion in administering it.

These regulations include not only the official time on radio and TV that the IFE can distribute among the political parties—48 minutes a day—but also the percentage thereof to be allocated to each political party, depending on whether it is a political pre-campaign or campaign, or both. It also regulates the scheduled time slots (between 6.00 a.m. and midnight) for transmissions, always keeping the 30-70 percent rule, as well as its application at local level for elections in the states.

The constitutional regulation also forbids denigrating advertising directed to institutions or the parties themselves and slandering individuals, and also prohibits the three levels of government from including advertising in government programs during election campaigns, with the exception of those relating to education, health and civil protection in case of emergency.

The regulation of this section also includes a series of penalties for infringements that may include the cancellation transmissions permits granted to radio and TV concessionaires.

D. Less Time for Campaigns and Pre-Campaigns

In the case of the election of the President of Mexico, senators and deputies, campaign time shall not exceed ninety days, and for the mid-term election of federal deputies the time is reduced to sixty days. Pre-campaign times cannot exceed two-thirds of campaign time.

E. Auditing IFE Resources and Political Party Finances

The reform resulted in two types of auditing bodies that must be distinguished to avoid confusion:

- a) A General Auditor's Office whose head, to be proposed by public institutions of higher education, will be independently appointed for a six-year term by a majority of two-thirds of the members present in the Chamber of Deputies. The auditor will be attached to the Presidency of the

IFE General Council, and will be responsible for controlling all the institution's revenues and expenditures.

- b) A technical body charged with auditing national political parties' finances, with independent management appointed by two-thirds of the members of the IFE's General Council and not limited by banking, fiduciary and fiscal secrecy.

F. Length in Office and Staggered Appointment of Members of the IFE General Council

Previously there was no distinction as to the time in office of members of the IFE General Council and the nine members remained for seven years. The reform shortened this to six years in the case of the president who, however, may be re-elected once; it increases the term to nine years for the other members who, in addition, may have their terms renewed on a staggered basis and cannot be re-elected. The fourth provisional article of the reform defines the duration of terms in office to allow staggered appointments.

G. New Functions of the Electoral Court of the Mexican Judicial Branch, and Staggered Integration

The reform strengthened the Electoral Court by giving it a series of new functions of which the following are the most important:

- a) The chambers of the Electoral Court may exert the necessary pressure to enforce its resolutions, thus ensuring that those who may be brought to justice, whether individuals or corporations, comply with the law.
- b) The chambers of the Electoral Court may now rule on the non-application of an electoral law contrary to the Constitution, without prejudice to the provision 105 of

the Constitution relating to unconstitutional actions that come under the jurisdiction of the Mexican Supreme Court of Justice. The resolutions issued are limited only to the specific case on trial and are not ergo omnes (universally obligatory).

- c) The Higher Chamber of the Electoral Court may exercise a new power of attraction at the request of some or any one of the regional chambers. Conversely, the same Higher Chamber may refer a matter within its competence to the regional chambers for their information and permanent resolution.
- d) For the first time the jurisdiction of the Court is recognized to address complaints by citizens about violations of political rights committed by political parties once they have exhausted other means of settling internal conflicts and, therefore, also strengthening the party structure.
- e) Also clarified is the right to make decisions about electoral penalties determined by the IFE concerning electoral issues, against parties or political groups, individuals or corporations or foreign nationals who violate the Mexican Constitution or laws.

On the other hand the Electoral Court, like the IFE, should also be chosen by staggered appointments determined by the Organic Law of the Mexican Judicial Branch, as established in the fifth provisional article of the reform.

Also changed, from ten to nine years, is the term in office of the electoral judges of the Higher Chamber and a precision is given about the case of definitive vacancies to be filled only for the time remaining of the original appointment.

H. Federalizing the New Rules Mentioned Above

The reform had an impact on the provisions concerning the organization of elections in the Mexican federative states by including in it several new rules and/or principles previously

mentioned at the federal level such as: non-intervention by trade unions to prevent corporative affiliation, the intervention of electoral authorities in political parties' internal affairs in terms of the law; the new rules on public funding; media access; campaigns (ninety days for electing a governor and sixty days for electing local deputies) and pre-campaigns (up to two-thirds of the time for campaign).

Two new provisions of this reform on the relationship between the IFE and local election officials should be pointed out:

- Administrative provisions allowing an agreement to be reached with the IFE for it to take charge of organizing local elections; and
- The basis is established for coordination between the IFE and local authorities to control the finances of political parties.

Finally it specifies: the date of the election as the first Sunday in July of the corresponding year; the establishment of a system to settle disputes; rules for a total or partial recount of votes; and rules to annul elections for governor, local deputies and local councils, as well as setting deadlines to decide about the results being contested.

I. Rules on the Provision of Public Resources for Elections

Article 134th of the Constitution was added to introduce new provisions to strengthen the use of public resources made available for elections by the Federal Government, states, municipalities and the Federal District to ensure the principle of fair political party competition and, in particular, of the institutional nature of advertising in any type of social communication disseminated by public authorities, independent bodies, public administration departments and entities, both federal and local.

6. 2014 Reform

In this reform almost all political forces summoned up to modify in political-electoral matters articles 35, 41, 54, 55, 59, 89, 105 and 116 of the Constitution through a decree published in the Federation Official Gazette on February 10th, 2014. Basically, it was a reform to renovate and strengthen the electoral arbitrator, the National Electoral Institute (INE in Spanish) at federal and local levels, set the rules for reelection except presidency and governorship, and establish the most important figure of government by coalition.

Changes were done in the following fields:

A. INE's New Faculties

Article 35 was reformed in fractions VII and VIII to aggregate in the first one, among the citizens 'rights, the most important faculty to start bills and/or their reform before Congress in terms indicated in the Constitution. This reform enables citizens to engage in the legislative function in addition to other actors established in article 71 of the Constitution (President, deputies, senators, state legislators)

In the second one (fraction VIII) paragraph 4th was added with the verification function in charge of INE to confirm the 2% of citizens in the electoral nominal list, required to request Congress a popular consultation over national transcendental issues, as well as the organization, development, computation, and declaration of the results.

Also, through an addition on paragraph 6th of the same fraction, the INE's resolutions can be revised in terms of article 41 fraction VI of the Constitution.

It was in article 41 of the Constitution where the main changes were taken place on political-electoral matters, starting with a redefinition of the principal electoral organ which became to be the National Electoral Institute (INE in Spanish) substitut-

ing the Federal Electoral Institute (IFE in Spanish) and added paragraphs A, B, C and D, in fraction V of this article.

The new denomination of INE was truly substantial and not only grammatical since the new organism was added with a series of functions differentiating the federal and local electoral process, from the exclusively federal (Paragraph A), and the ones corresponding to the public local electoral organs (OPLES in Spanish -Paragraph C), including the assumptions in which INE can practice activities proper to the latter ones. Therefore, it is now a national organism and not only a federal one, since with these reforms it can step into the local electoral processes as well.

The integration of INE's direction superior organ, the General Council was also affected going from 9 to 11 electoral counselors including their President and making all hearings public for every collegiate direction organ.

Also, the duration in office of the President was modified from six to nine years preserving nine years for all the other counselors.

It was important to clarify the designation rules of the President and electoral counselors' by the Federal House of Representatives (paragraphs a) to e) of the new Paragraph A), including the formation of a technical evaluation committee of six of highly respected persons, which shall value the total list of those registered for the General Council seats, in order to select five people for each vacancy from which the House will make the selection and pass it over the plenary session. In case no qualified majority (2/3) is reached the selection shall be made by pulling the names from a sack.

Finally, it is important to underline the new constitutional rules to differentiate the electoral functions whether they be federal or local, only federal, or exclusively local in charge of the local electoral organisms (OPLES in Spanish), all of them stated in Paragraph B.

For federal and local electoral processes INE shall perform electoral training, the determination of all the electoral geography (electoral districts and sections), the registry and nominal list of voters, location of election posts and the designation of the election post officials, the rules on electoral results, electoral polls, electoral observation, quick counts, printing of elector's documents and materials and checks on parties' incomes according to law.

In the exclusively federal processes, the INE shall establish the rights and access to prerogatives for candidates and parties, preparation of election day, printing of documents of electoral material, scrutiny, computation, validly declaration and handing over the certifications on the election of representatives and senators, computation of the President of the United States of Mexico in each of the electoral districts.

Finally regarding OPLES- Spanish for local electoral organs), besides the ones established for the federal proceeds mentioned above, the following functions: civic education, the organization, development, computation, and results declaration of the mechanisms of citizens participation established in local legislation.

INE's attraction of a local election requires an agreement with competent local authorities where the INE's and local organs 'engagement functions shall be established.

In Paragraph D ruling was established for the Electoral Professional National Service, which includes, selection, training, professionalization, promotion, evaluation, rotation, confirmation, and discipline of public servants at the executive and technical organs in INE and OPLES.

In fraction VI the annulment of federal and local elections was clarified, by high violations and deceit, when more than 5% of the authorized spending is exceeded, when informative coverage in TV and radio times is acquired outside the law, or resources of illegal origin as well as public resources are received and used.

B. Representatives and Senator's Reelection

Another important change was the reform that gives representatives and senators the possibility of reelection. The former up to four times and the latter two times in consecutive elections, established in article 59 of the Constitution. For the first time the principle of “effective suffrage-no reelection” was canceled except in the presidential and governor’s election.

In article 116 section II the consecutive reelection of representatives to the local legislatures up to four consecutive periods was established, for the same political party or coalition of parties.

Article 115 was added de consecutive election for local municipal authorities only for one additional period, if that period is no longer than three years.

C. The OPLES

Through a reform to article 115, paragraph IV, letter c) all the ruling for the public local electoral organisms (OPLES in Spanish) was established. This included its structure (one counselor president and six counselors with right of speech and vote, the Executive Secretary, and the political parties’ representatives with only right to speech). This rule included the proceedings for their designation by the General Council of INE, requirements for their election, a one period of seven years in office without reelection, salary and removal by the General Council of INE, as well as labor and electoral impediments during their term of office.

In the same article the ruling for the integration of the local jurisdictional authorities was established integrated by unpair number of magistrates that would be elected by the Federal Senate by a qualified majority (2/3).

Other matters included in these reforms were the rulings for the duration of local campaigns of 60 to 90 days in case of governor and 30 to 60 for municipal authorities, as well as their right

of access to radio and tv and public financing. The local party that does not obtain at least a 3% of all votes cast in a local election loses its registry.

D. Candidates and Independent Candidates' Election

Through these reforms the rules on candidates besides political parties and independent candidates were clarified, particularly those regarding prerogatives and times on radio and TV.

E. The Coalition Government

Through a reform to article 89 section XVII for the first time the coalition government was cast in the constitution. It is optional for the President to integrate it with one or several political parties represented in Congress, through an agreement and program approved by the Senate House with simple majority.

It is a new figure in our political system which has prevailed in countries with parliamentary regimes and very little in the presidential ones, but one that allows the integration of different political forces, and move from an electoral coalition to a government by coalition giving more democratic legitimacy to the government's actions, avoiding the unipersonal type of ruling.

F. Gender Parity

A very significative advance of this reform was the incorporation in article 41, paragraph I, of the political party's responsibility giving citizens access to public representation office of gender parity in federal and local candidacies. This transcendental reform that modifies the composition of the Legislative Branch, with the full incorporation of women in this political representation would be the immediate precedent only five years later in 2019, of a wider gender reform.

7. 2019 Reform

As a difference to the reforms that were here presented in chapter III, on integral reforms that modifies several elements of the whole electoral system, the 2019 reform was like the ones presented in chapter II, exclusively aimed at one only concern but of great importance: gender parity in various organs of the Mexican State, through changes in articles 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, as explained here:

As a general principle in this matter, it was established that woman and man are equal before the law (art. 4) and that it is a right of citizens “to be elected in parity conditions for all electoral posts” through the registration requested by political parties (art 35 and 41).

A. In the Federal and Local Executive Branch

For the appointments of people to state ministries at federal and local levels, as well as in autonomous organisms, the law shall determine the forms and requirements for the observation of the gender parity principle (art. 41)

B. In the Legislative Branch

The composition of the House of Representatives shall be integrated by 300 female and male representatives elected by the simple majority principle at the unidimensional districts and 200 female and male representatives by the proportional representation principle in plurinominal circumscriptions (article 52).

In the electoral districts demarcation their distribution among the federal states, in no case shall be less of two female and male representatives by majority rule (article 53).

As for the proportional representation and the regional lists system, the plurinominal circumscriptions shall be conformed by the gender parity principle elaborating each list through the alternation of women and men for each electoral period (article 53).

As far as the Senate is concerned, it shall be integrated by 128 female and male senators in each state according to the majority principle, first minority and proportional representation's principles, through the list system voted in each plurinominal circumscription made observing the gender parity principle made up alternatively between women and men in each electoral period (article 56).

C. Judicial Branch

The gender parity principle is added for the integration of the jurisdictional organs through open contest (article 94).

D. Municipal Branch

The Municipalities shall be governed by City Town councils of direct popular election integrated by female and male presidents and other offices determined by law according to the gender parity principle (article 115).

As far as the municipalities with indigenous population representatives to the city town halls shall be elected in observation of the parity gender principle (article 2 fraction VII paragraph A).

Lastly in the transitory articles 2nd and 3rd it was decided that Federal Congress would have up to a year to make whatever legislation adjustments are required to observe the gender parity principle, but this principle shall be applied for those taking office in the next federal or local electoral process once this decree is in force.

IV. CONCLUSIONS

Aside from the quantitative relevance of all these reforms, their qualitative aspect is much more important. As revealed by a shallow retrospective analysis of them, at least five processes or trends point towards the democratization of Mexican political system: 1) Impartiality of electoral bodies by means of citizen representation; 2) Political plurality in both Chambers of Congress and local state legislatures; 3) Fair elections; 4) Democratization of the Federal District government; and 5) An autonomous and trustworthy electoral justice system.¹³

1. *Towards Electoral Impartiality*

From its origins and until the 1980's the electoral system was characterized by complete Government control of the entire electoral process, in particular by the Executive Branch. Political parties were hardly involved in it and citizens not at all.

In the Electoral Law of 1946 the highest electoral body called the "Federal Electoral Monitoring Commission" was composed by the Minister of the Interior, another cabinet member commissioned by the Executive Branch, two members of the Legislative Branch and two members appointed by the political parties. There were twice as many State (four) as party representatives (two).

Due to this situation, with the 1977 reform a process began, leading to the largest party representation in the electoral body (three government and nine party representatives; over-representation of the —then— dominant party (16 representatives only from the PRI). Then came the 1986 reform followed by others until the beginning of citizen representation in the reform of 1994 (five Government representatives, six citizen councilors and the new party representatives without the right to vote).

¹³ A more detailed analysis of these trends can be found in my article "Los alcances de la reforma" (The scope of the reform), *El Financiero*, Mexico, 29 July 1996.

With the 1996 reform citizen representation in the highest electoral body was strengthened; the Executive Branch was no longer a part of it when the Secretary of the Interior left the presidency of the IFE, and the number of citizen councilors would increase from six to eight, which were to be elected by two-thirds of the members of the Chamber of Deputies.

Therefore, the political composition of the electoral bodies has evolved following the 1946 law as follows: 1) Maximum representation and Government control, minimum party representation and no citizen representation at all (from 1946 to 1977 for 30 years); 2) Maximum party representation (from 1977 to 1987 for 10 years) and party over-representation (from 1987 to 1993 for six years) with state control; 3) Decreasing Governmental control, party representation and the beginning of Federal Executive representation reduction, minimum Congress representation, party representation without the right to vote, and total citizen control with the last reform. Restructuring the electoral body meant going from full Governmental control, to full citizen control along 50 years.

2. *Legislative Pluralism*

With the FPTP election system, until the 1960's the PRI was dominant in the Chamber of Deputies and in the Senate where the party's representation was absolute.

The reform of 1963 began the process of pluralism with the party deputies system but only in the Chamber of Deputies. Pluralism was promoted by the 1977 reform introducing the mixed system of FPTP and PR that allowed the opposition to have 150 seats and the majority party 350.

Although still maintained, the 1990 reform reduced over-representation and introduced plurality in the Senate, with the largest minority senators with the reform of 1993.

The 1996 reform eliminated over-representation with two measures: a maximum of up to 300 deputies per political party

and a number of deputies, elected by both FPTP and PR, whose percentage did not exceed the total national vote's percentage by eight points. Besides it introduces the PR principle to elect 32 senators.

The political composition of Congress has therefore evolved from: 1) The PRI's dominant representation in the Chamber of Deputies and total representation in the Senate; 2) The beginning of pluralism with FPTP (with over-representation) at first only in the Chamber of Deputies and then in both Chambers; and 3) Full Congress pluralism. From dominance by one party to total pluralism, also in 50 years, is the result of this process.

3. Towards Equity in Electoral Competition

There has been a transition from total impunity as to the origin and destination of public resources in election campaigns from the beginning of regulation with the 1977 reform, to a system of resources and guarantees introduced with the LFOPPE (Federal Law of Political Organizations and Electoral Processes); from a financing system that prohibited certain funding sources and authorized others with the 1993 reform, to the predominance of public over private resources; and by placing clear-cut caps on campaign spending, at the percentages established by law, with the 1996 reform.

This trend was reinforced by the 2007 reform when new rules were established for financing both electoral activities and political parties' access to social media which, on the one hand, prevents public resources from being wasted and, on the other, makes the election much fairer by preventing —federal or local government— from interfering by using public programs to support parties or candidates, or with advertising campaigns during elections periods.

More rationality in campaign and pre-campaign periods is another favorable factor to ensure fair elections.

4. *Towards Democratization of the Federal District*

In this case, the process of change involves the completely discretionary appointment of the “Regente” (Regent, was the head of the City of Mexico when it was the Federal District Department) by the Mexican President, from a selection limited to assembly members, deputies and/or the capital city’s senators of the party that obtained the most seats in the Federal District Assembly, confirmed (but never put into practice) by the reform 1993, to election by universal, free, direct and secret vote with the reform of 1996, and extended to delegates for the year 2000.

5. *Autonomous Electoral Jurisdiction*

This trend extends from the subordination of the judicial function to the bodies responsible for organizing and rating elections (Electoral Commission and electoral colleges) with minimal interference by the Mexican Supreme Court of Justice (the 1977 reform), through the beginning of jurisdictional independence with the establishment of the Electoral Disputes Court (TRICOEL by the 1986 reform), full jurisdiction with TRIFE (1990 and 1993 reforms), to the incorporation of the Electoral Court, created by the 1996 reform to the Federal Judicial Branch.¹⁴

The 2007 reform strengthened the Electoral Court’s jurisdictional function, both of the Higher Chamber and the regional chambers, with new powers as the highest constitutional and legal authority on electoral matters.

Full citizen representation in electoral bodies, this is, autonomous management from the Federal Executive Branch; complete pluralism in both Chambers of the Congress through the mixed, FTTP and PR, system; equity in the competence, with clear rules about the origin and usage of the campaign’s resources; direct

¹⁴ T. N.: Under the name of Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Electoral Court of the Federal Judiciary), or TEPJF.

citizen election of the head of Mexico City's government and of the delegates, of one of the world's most populated cities, as well as independent and comprehensive electoral jurisdiction; are the five achievements of the 1996 reform.

In general terms, with this reform there are three major stages in the evolution of Mexico's political system: control by the State until the 1970's; relaxation of state control in the 1990's; and democratization since 1996 as demonstrated by the elections of July the 6th, 1997.

The great merit of 1996 reform is twofold: on one hand, for having concentrated the democratizing trends beginning in the 1960's which have needed over 30 years to be recognized. On the other, having consolidated those trends, thus bringing to an end a period of serious political conflicts and ruptures between a politically mature society and a long obsolete political system.

The 2007 Reform's significance, was to have made an in-depth change of the rules on electoral activities which, increased by pluralism, called for strengthening the principle of electoral equity to avoid at all costs replacing an authoritarian political system where one party was almost dominant, by another one subordinate to the public authorities at any level of government or, even worse, to interference by de facto powers when the country, at the dawn of the 21st century, was no longer either willing nor able to accept another form of political leadership than a straightforward effective democracy.

I do not believe that all constitutional political-electoral reforms have been exhausted, with the 2007 reform. A new legislative agenda is already being prepared, as a result of an intense debate regarding pending issues such as referendum, people's initiative, plebiscite, immediate re-election of federal, local and municipal legislators, independent representatives, accountability, revocation of mandate, reducing the size of both Chambers at the Congress, and others that all together, allow us to speak of a reform aimed at achieving greater citizen participation in the country's public life; in short, a citizens' political reform.

At the time of submitting this text for publication a sufficient consensus had not yet been achieved amongst the various political forces to bring about a new political reform; however, it does not seem that the reformation and updating process of our institutions has been halted, especially when it comes to consolidating our democracy.

As a matter of fact, after the 2007 reform, as has been presented above, two very important electoral constitutional reforms took place. The 2014 one which renovated and strengthen the INE (INE before) and other components of the electoral system like independent candidates, the reelection principle, gender parity in the Legislative Branch and the figure of the coalition government, and the 2019 reform completely addressed to generalize the gender parity principle in all local and state offices, making up for a more and better representative and equalitarian democracy, through the establishment of the conditions for the full incorporation of Mexican women in Mexico's public life.

Las reformas constitucionales en materia político-electoral. Political-Electoral Constitutional Reforms, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 16 de mayo de 2024. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.