

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA OPOSICIÓN. VIGENCIA Y PERSPECTIVAS

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. Introducción. La función de la oposición en el sistema electoral mexicano; II. Acceso de nuevas fuerzas electorales; III. Mayor y más equitativa participación de los partidos políticos; IV. Participación de consejeros magistrados y ciudadanos; V. Facilitación de la agrupación de fuerzas políticas; VI. Integración de los órganos colegiados de representación popular; VII. Contencioso y calificación electoral.

I. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN DE LA OPOSICIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Previamente al desarrollo del tema sobre la regulación jurídico-electoral relativa a la oposición, sería conveniente hacer algunas reflexiones en torno a las funciones que le conciernen. En términos generales, la oposición representa en potencia una opción sustitutiva del gobierno, que se puede actualizar en la alternancia en el poder cuando el partido en el gobierno pierde su condición de mayoritario. Sin embargo, en nuestro país, la alternancia en el poder únicamente ha comenzado a darse a nivel del poder ejecutivo local, y a pesar de darse con respecto de diputados desde hace tiempo, y senadores recientemente, la posibilidad de que la oposición llegue a tener la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados no parece ser próxima por dos motivos. En primer lugar, porque aun cuando el PRI estuvo a punto de perder la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en la elección de 1988, la tendencia apunta a que aun en ese caso podría mantener la mayoría relativa por un tiempo mayor.

Además, la recuperación de la votación en favor del PRI en la elección de 1991 revierte el esquema de una pérdida inminente de la mayoría absoluta del mismo en la Cámara de Diputados, pero incluso en el caso de que sólo conservara la mayoría relativa de los diputados, una

coalición permanente y estable de la oposición en su contra es remota, por el alejamiento ideológico y programático existente entre los partidos de oposición y, en particular, entre el PAN y el PRD, a los que corresponden el segundo y tercer lugares en votación.

En segundo término, la existencia del mecanismo de la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados permitiría que el PRI pudiera continuar controlando la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, aun cuando únicamente conservara la mayoría relativa de los votos para elegir a los diputados.

En el caso de la Cámara de Senadores, la conservación del control de la mayoría absoluta de la anterior por parte del PRI es más previsible dado que la misma sigue conformándose al principio de elección de sus miembros a través del sistema de mayoría. El premio de mayoría dentro de la Cámara de Senadores es todavía elevado, como se deriva de que en la elección de 1988, con el 50.8% de la votación obtuvo el 93.7% de las senadurías, mientras que en 1991, con el 64.35% de la votación obtuvo el 96.8% de las mismas.

En contrapartida, en 1988 la oposición, con el 49.2% de los votos, obtuvo el 6% de las senadurías, mientras que en 1991 con el 35.65% de la votación sólo obtuvo el 3.1% de ellas. En 1988, la oposición obtuvo 8'975,977 votos para senadores y cuatro senadurías, todas para el Frente Democrático Nacional —formado por una coalición de los partidos Cardenista de Reconstrucción Nacional, Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y Mexicano Socialista— dos senadores por el Distrito Federal y dos por Michoacán. En la elección de 1991, disuelto el Frente en cuestión, únicamente el PAN obtuvo un senador por Baja California, en virtud de que por primera vez la elección del Senado ha sido por mitad, cada tres años, retomando el principio de su renovación parcial en cada elección federal, conforme al texto inicial del artículo 58 de la Constitución de 1917.

Limitada, en la práctica, la función de la oposición de constituirse en una alternativa de gobierno vía la alternancia en el poder, restan sin embargo importantes funciones para la oposición en nuestro país. Entre ellas, una de las más importantes es participar en la integración de los poderes del Estado. Salvo en el caso del Ejecutivo, que por ser unipersonal es previsible que sea el último cargo que pueda ocupar la oposición, los otros dos poderes podrían ser susceptibles de ocuparse por miembros de la oposición. Sin embargo, en el caso del Poder Judicial, su larga tradición de no injerencia en la esfera política y su necesaria neutralidad con respecto de los partidos políticos, no impide ciertamente que sean designados miembros de los partidos de la oposición como integrantes

suyos, pero en todo caso esto deberá ser con base en los méritos profesionales y no por su oposición política y su filiación partidaria.

Mayormente, la participación de la oposición en el sistema político mexicano se circunscribe al Poder Legislativo, y en especial a la Cámara de Diputados, que emplea el sistema mixto con predominante mayoritario. Aun cuando el sistema de representación de la minoría —que fue llamado de “diputados de partido”— permitió el aumento de los representantes de la oposición dentro de la Cámara de Diputados, sólo hasta la ley electoral de 1977 (LOPPE) fue posible el incremento de los primeros, merced a la introducción del sistema de representación proporcional, si bien con predominio del sistema mayoritario.

Durante la vigencia de las leyes electorales de 1977, 1987 y la vigente de 1990, el voto de la oposición y consecuentemente su participación en la integración de la Cámara de Diputados observó una tendencia constante de crecimiento, que vino a acelerarse súbitamente con la elección de 1988, para contraerse en 1991. Las causas de la disminución en la votación en favor de la oposición durante los últimos comicios federales puede explicarse por varios motivos que cabría agrupar en causas internas y externas. Dentro de las primeras, se encuentran los problemas de división interna que confrontaron algunos partidos políticos de oposición pero sobre todo, los problemas fundamentales fueron los de organización, debido a que sus cuadros de militantes no fueron ni son lo suficientemente amplios, y sus fuentes de financiamiento son primordialmente los subsidios estatales. Aun cuando las cifras correspondientes a sus fuentes y montos de financiamientos privados no se han dado a conocer públicamente en forma sistemática, los pocos elementos con que se cuenta apuntan hacia un nivel más bien bajo de financiamiento privado.

Dentro de las causas externas que pueden haber explicado la disminución de la votación para la oposición, habría que considerar a varias, entre las que pueden mencionarse el nivel de abstención, la popularidad de la política del gobierno, la poca confiabilidad en algunos procesos electorales o, finalmente, a la crisis del sistema de partidos políticos. La determinación del grado en que tales factores pueden efectivamente haber influido en la baja relativa de la votación en favor de la oposición en los comicios de 1991, podrían ser más adecuadamente enfocadas con un estudio de sociología electoral que incluso pudiera verificar algunas de sus hipótesis con métodos cuantitativos, por lo que algo así excedería a los propósitos del presente trabajo.

En todo caso, el objetivo de esta reflexión es examinar algunas normas cuya modificación o adecuación podrían permitir con mayor amplitud el cumplimiento de las funciones que en nuestro sistema debe de

cumplir la oposición dentro del ámbito electoral, revisando las normas que puedan limitarla indebidamente, impidiendo su desarrollo o le resulten injustificadamente desfavorables.

Antes de comenzar el análisis de tales normas, habría que agregar que la oposición, independientemente del eventual cumplimiento de su rol como una alternativa viable de gobierno en el caso de producirse una pérdida de la mayoría por parte del partido político en el poder, debe cumplir funciones de capital importancia para un sistema democrático. Dichas funciones no sólo pueden cumplirse mediante la integración de los poderes del Estado, a través de la elección de diputados y senadores, sino también mediante la acción permanente que llevan a cabo los partidos de agregación política y generación de consensos entre la población.

La oposición debe constituir una presencia crítica y legítima frente al gobierno, en todos los foros políticos y electorales del país. Además, debe de canalizar por las vías institucionales y legales las demandas y la acción política de los sectores y grupos opuestos al gobierno, de tal manera que sea factible su satisfacción, sin que sea necesario inducir un proceso de inestabilidad política generalizada. Finalmente, a la oposición, a través de su representación en los órganos colegiados del Poder Legislativo, le corresponde contribuir a la consecución del equilibrio entre los poderes del Estado, preservando su colaboración con separación y autonomía, como corresponde al esquema de sistema presidencial que consagra la Constitución.

II. ACCESO DE NUEVAS FUERZAS ELECTORALES

La regulación del acceso de fuerzas políticas al foro electoral, practicadas a través del mecanismo del registro de partidos y candidatos, que representa una restricción necesaria en función de evitar la pulverización del electorado y el consiguiente deterioro de la calidad de los procesos electorales, debe tener como contrapartida la flexibilidad para el acceso de nuevas fuerzas políticas, a fin de no cerrar espacios de participación ni otorgar monopolios de la representación ciudadana. En la elección federal pasada, la mayoría de los partidos políticos de reciente ingreso optaron por el registro condicionado: PEM, PRT y PT. Únicamente el PDM ingresó por el registro definitivo.

Una última afinación del sistema de registro condicionado es necesaria en función de que su regulación no es suficientemente precisa; por ejemplo, se requiere que las organizaciones que aspiran al registro condicionado acrediten su calidad de "corrientes de opinión con base social" (artículo 33.3.b, COFIPE), sin que se otorguen elementos para determinar

razonablemente qué se entiende por tal calidad. Asimismo, se requiere de la realización de actividades políticas en los dos años anteriores a la fecha de solicitud del registro condicionado, sin que se proporcionen elementos para poder caracterizar las actividades desarrolladas como políticas (artículo 33.3.c).

Asimismo, no se ha regulado expresamente la procedencia de la impugnación ante el Tribunal Federal Electoral de la negativa del registro emitida por el Consejo General del IFE, aun cuando puede suponerse su procedencia, por no estar expresamente excluida, como en el caso de la decisión sobre las coaliciones de partidos (artículo 64.3). A mayor abundamiento, se trataría de una excepción no explicable del principio de control de la legalidad por parte de un órgano de naturaleza jurisdiccional.

Por último, se ha hablado de la restricción del acceso al registro condicionado de los partidos que habiéndolo obtenido en la elección anterior, no hubiesen obtenido el mínimo de votación requerida, o sea el 1.5%.

Una disposición de tal naturaleza podría estar justificada en el caso de que el partido no obtuviera más del 1% de la votación o una cifra inferior. Sin embargo, cabe la duda de si tal disposición debiera ser aplicable a un partido que hubiera quedado a unos cuantos décimos o bien centésimos de obtener su registro condicionado. Por otra parte, pareciera que una disposición como la que se ha propuesto podría acompañarse de otra que restableciera la categoría de asociaciones políticas, de tal manera que las organizaciones poseedoras del registro que no pudieran obtener el 1.5% de la votación, pero que obtuvieran una cantidad de votos razonables, por ejemplo un 0.5% o la misma cifra de afiliados que se requieren para obtener el registro definitivo, pudieran por lo menos obtener su reconocimiento como asociaciones políticas.

III. MAYOR Y MÁS EQUITATIVA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos deben participar con mayor amplitud y responsabilidad en el proceso político. Al propio tiempo que su participación debe ser más equitativa, por lo que hace a las posibilidades y apoyos que reciben, pues hay que ir formando conciencia de que no basta con sólo tener un código electoral que promueva la aparición de nuevas fuerzas políticas, sino que también fortalezca a las ya existentes. La participación está vinculada no solamente con aspectos normativos, sino con la capacidad organizativa real de poder acreditar y coordinar la participación de sus representantes.

Los aspectos de motivación sólo pueden ser solventados por los partidos, pero se puede fortalecer su capacidad de respuesta organizativa allanando las dificultades que la obstaculizan e incrementando el apoyo financiero para el desarrollo de sus funciones.

En particular, por lo que respecta al segundo punto, el incremento del subsidio que se adjudica en forma igualitaria y sin relación con el número de votos o escaños obtenidos, parece una forma eficaz de contribuir a equilibrar las posibilidades de acción de los partidos medianos y pequeños. Naturalmente, el argumento no puede ir tan lejos como para proponer que desaparezca el subsidio que se adjudica en función de la fuerza electoral de los partidos; lo que se quiere es atemperar la desigualdad que este último implica sin pretender que desaparezca el trato desigual a los desiguales.

Por lo que se refiere al tema de prerrogativas, en particular, se ha insistido en que hay una desproporción entre el nivel de acceso del partido mayoritario y los demás partidos. Independientemente de que una cierta diferenciación puede ser explicada en función de la diferencia en peso electoral y en número de afiliados, lo cual explica de por sí la diferencia en apoyo económico, tanto por aportaciones de afiliados y simpatizantes como por el subsidio por fuerza electoral. La diferencia no puede ser tal que no favorezca el aspecto necesariamente competitivo de la justa electoral. Por ello, en el periodo de elecciones debiera incrementarse el tiempo de participación en medios masivos de comunicación, distribuido en forma igualitaria, o promover la realización de programas de contenido y debate político-electorales con la presencia y participación conjuntas de varios partidos. Además, podrían practicarse asignaciones de horarios en forma tal que no se desfavorezca a algunos partidos asignándoles horas en que la audiencia de los medios masivos de comunicación es menor. Debe haber un rol que garantice un acceso cualitativa y cuantitativamente comparable de todos los partidos, dentro del tiempo que le corresponde al Estado, y esto se puede lograr ya sea mediante una reforma al COFIPE o a las leyes de comunicación respectivas.

Por último, se debe ponderar la posibilidad de establecer límites de gasto en materia de propaganda electoral, tanto por rubro, digamos en medios masivos de comunicación o en impresos, como en total o por campaña. En caso de que se encontrara que es procedente, el límite de gasto se establecería para cada elección, estimando montos históricos, más inflación, como límite mínimo.

IV. PARTICIPACIÓN DE CONSEJEROS MAGISTRADOS Y CIUDADANOS

Los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos son la piedra angular de la nueva organización que propuso el COFIPE. Los representantes de partidos políticos, poderes de la Unión y funcionarios electorales existían en regulaciones anteriores. Sin embargo, la introducción de representantes de un interés general no determinado por adscripciones partidarias fue un desarrollo novel del Código vigente. Los consejeros magistrados y ciudadanos deben representar el superior interés de la ciudadanía, deben ser eficaces guardianes del orden jurídico y, en la medida de lo posible, mediar entre las posiciones antitéticas y las eventuales rivalidades que se den entre los representantes de los partidos políticos.

En general, los representantes ciudadanos deben asumir funciones de supervisión e inspección de los órganos electorales que dependan del cual están integrados. Asimismo, deben constituir un medio de comunicación de las quejas y observaciones que formule la ciudadanía. En concreto, por lo que se refiere a los consejeros magistrados, debe llenarse el vacío legislativo que implica la omisión de sus facultades propias, mismas que deben regularse explícitamente.

Es conveniente que se pondere la posibilidad de su participación con voz, pero sin voto, en las comisiones de vigilancia del Registro Federal Electoral del nivel que corresponda a cada uno de los consejos donde se integran. Asimismo, podría incluirse su presencia, en los mismos términos, en las sesiones de las Juntas Ejecutivas que correspondan al nivel consejo en el que se integran, particularmente en ocasión de efectuarse las evaluaciones de los trabajos electorales. De esta manera, la participación de los consejeros ciudadanos sería posible aun fuera de los periodos electorales propiamente dichos, convirtiéndose en una presencia más permanente, que no se reduzca a una participación espaciada por los bienios en que no hay comicios federales.

Por un lado, los consejeros magistrados y ciudadanos, en tanto cuerpo destacado de los consejos donde respectivamente se encuentran integrados, deben tener funciones colegiadas; y por otro, es un cuerpo encargado de asistir en las funciones de admisión, promoción y definitividad de los funcionarios y empleados del Servicio Profesional Electoral, particularmente por lo que hace al desarrollo de las funciones de estos últimos, con imparcialidad, profesionalismo y eficacia. En este respecto deberán captar y sistematizar los reportes de ciudadanos y representantes de partidos políticos, tanto los de reconocimiento como los de responsabilidad. En especial, en este último caso, deberán acreditarse las conductas inadecuadas en que pudieran haber incurrido los miembros del Servicio

Profesional Electoral. En todo caso deberá procurarse que se salvaguarden los derechos laborales de los últimos, asegurándose al mismo tiempo el cumplimiento cabal de las funciones que les confía la ley.

Además, es pertinente reflexionar sobre la conveniencia del marco actual para el nombramiento de los consejeros ciudadanos. Algunos ciudadanos se han quejado del perfil del consejero ciudadano e incluso del funcionario electoral. Por ello, también se deberían ponderar los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los consejeros ciudadanos y funcionarios electorales. Por ejemplo, se ha propuesto que los funcionarios de casilla sean nombrados a través de una segunda insaculación, que tendría lugar una vez que se haya evaluado a los ciudadanos insaculados por primera vez y que asistieron a los cursos de capacitación. En cualquier caso, parece necesario considerar la posibilidad de que para los insaculados sea obligatorio tanto asistir a los cursos de capacitación y fungir como integrantes de las mesas de casilla, en caso de que sean nombrados o insaculados por segunda ocasión.

En lo tocante a los funcionarios electorales, en primer término es preciso reconocer que realizaron un esfuerzo desproporcionado si se considera los reducidos tiempos de que se dispusieron. Sin embargo, tampoco puede soslayarse el hecho de que hubo protestas de la ciudadanía por la falta de entrega de credenciales, la exclusión en las listas nominales y otras anomalías sucedidas durante el desarrollo de la jornada electoral, como el retraso en el envío de los resultados electorales preliminares, y que pudieron haberse atribuido a fallas humanas. Para tales efectos es necesario que se genere un sistema más preciso de responsabilidades y reconocimientos para el personal encargado de trabajos electorales, con el propósito de que se reflejen sus aciertos y desaciertos en su récord laboral, a través de un sistema de puntaje que sea relevante para decidir sobre su idoneidad, en ocasión de decidir sobre su promoción o definitividad. En todo caso, la decisión a la que se llegue debe ser tomada por un órgano colegiado e imparcial que respete los derechos del sustentante a un examen objetivo y debidamente fundado en evidencias y hechos acreditados. Además, los representantes de los partidos deben tener la posibilidad de presentar a tales instancias las quejas que tengan en contra de determinados funcionarios electorales, pudiendo aportar la evidencia disponible a efecto de fundamentar los cargos que hagan.

V. FACILITACIÓN DE LA AGRUPACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS

Es incuestionable que el pluralismo reconocido por el sistema electoral no puede ser sólo representativo, sino que debe tener una dimensión

asociativa tan amplia como para permitir una organización de fuerzas políticas de algunos partidos, con propósitos fundamentalmente electorales. Es imprescindible que una coalición cuente con los requisitos generales precisados en el artículo 63, por ser prácticamente indispensables.

Respecto a los demás requisitos, es necesario precisar que aquellos a los que se refiere el número dos del artículo 59, aplicables no sólo a la coalición para presidente sino también para diputados, senadores y asambleístas, no parecen estrictamente necesarios y en cambio podrían constituir una interferencia excesiva en los asuntos internos de los partidos políticos. El inciso 2) del número dos del artículo 59 se refiere al requisito de que se acredite que la coalición fue aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente, de cada uno de los partidos coaligados. En realidad debería corresponder a cada partido decidir cuáles órganos son los que deben decidir sobre la procedencia de las coaliciones y a través de qué procedimientos, conforme a lo que dispongan sus estatutos.

El principio general debe ser que los partidos sean autónomos para tomar decisiones; la ley sólo debería ser prescriptiva cuando se trate de disposiciones de orden público, cuando se trate de evitar que se afecten en forma ilegítima los derechos de terceros, así como cuando se protejan los derechos del electorado.

El inciso *b)* del número dos del artículo 59, se refiere al requisito de comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada partido político hubieran aprobado la plataforma electoral de la coalición y la candidatura respectiva. Obviamente lo que respecta a la aprobación de candidaturas es un requisito de esencia, por lo que está fuera de discusión. Sin embargo, parece no ser el caso de la plataforma electoral. La diferencia entre la coalición y la fusión al parecer está lo suficientemente clara como para percibir que en la primera cada partido conserva su identidad, lo que implica que no compromete sus principios ni su programa de acción, que pueden seguir siendo diferentes o incluso antagónicos. Lo anterior pudiera parecer contradictorio, pero no lo es si se tiene en cuenta que en México se sigue el principio del mandato representativo y no del mandato imperativo, por lo que el representante popular no está jurídicamente obligado a sostener ningún principio o programa de acción, en particular, durante el desempeño de su actuación parlamentaria. En todo caso, la presión y la sanción para que apoye los puntos de vista de su partido se derivan del principio de la disciplina de los grupos parlamentarios, que en nuestro país es exclusivamente política.

En el caso de coalición de candidaturas de diputados de mayoría, existen restricciones adicionales contenidas en los numerales I y II del inciso *c)* del artículo 62 y que no parecen tener una explicación que resulte

obvia. El numeral I se refiere a que no podrán registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal; y por su parte, el numeral II estipula que del número de candidaturas para una sola circunscripción, no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

Con relación a las coaliciones por las cuales se postulan candidatos según el principio de representación proporcional, la disposición de que tenga efectos en los 300 distritos electorales parece excluir la posibilidad de que se produzcan coaliciones que sólo se refieran a una o varias listas de las cinco circunscripciones del territorio nacional, sin que aparentemente haya motivo para ello.

La materia de coaliciones es un tema eminentemente político y polémico. La última palabra en materia de coaliciones debe corresponder al electorado. Los límites para la formación de coaliciones, excluidas las cuestiones de orden público, derechos legítimos de terceros y derechos del electorado en general, no deben de ser legislativos ni apriorísticos. El exceso y el defecto en la regulación de la representación popular son indeseables. El primero limita la autonomía de los partidos políticos y restringe la libertad de elección del electorado, y el segundo resta seguridad jurídica y objetividad al proceso electoral. El legislador debe tender a un sano equilibrio entre los principios de seguridad jurídica y libertad de la expresión de la voluntad popular.

VI. INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La integración de la Cámara de Diputados ha sido la medida de la evolución del sistema político mexicano hacia una representación ciudadana plural y representativa de las diversas fuerzas políticas que accionan al interior de una sociedad en constante transformación. El sistema mixto ha permitido una combinación de estabilidad política y desarrollo gradual, con una representación popular representativa, donde no se signifique únicamente una mayoría sin equilibrio ni concertación política.

Sería conveniente analizar la realidad actual de la representación popular en la Cámara de Diputados para determinar si continúa siendo la adecuada a las condiciones de la sociedad o bien si se requiere de una ulterior ampliación de la representación conforme al principio proporcional. Lo anterior, necesariamente implicaría una disminución de las curules de mayoría, en vista de que una ampliación del número total de integrantes de la Cámara de Diputados podría ser disfuncional para su operación, en virtud de que una cifra actual de 500 curules ya está entre

las mayores del mundo, máxime si se tiene en cuenta la desaparición del Soviet Supremo en la ex URSS.

La disminución de los actuales trescientos distritos de mayoría relativa tendría consecuencias importantes, tanto en el orden político como en el operativo. En el político, implicaría el aumento de la cantidad de población representada por cada diputado de mayoría, lo que naturalmente tendería a favorecer a los partidos con mayor apoyo de votantes, situación que podría ser equilibrada por el incremento de diputados de representación proporcional, dependiendo de la combinación de fórmulas de elección que se utilizaran. Una mayor aproximación entre las cifras de escaños electos conforme al principio de mayoría relativa y representación proporcional, podría conducir en último caso a su igualación, es decir, que se eligieran 250 por cada uno de los principios. No parece conveniente intentar una fórmula donde se elija una menor cantidad de diputados de mayoría relativa que dé representación proporcional, sin antes agotar la experiencia de un equilibrio entre ambos principios. De otra manera sería como quemar etapas, en el mejor de los casos, o provocar una desorientación del electorado e introducir un principio de menor estabilidad y certeza en el sistema electoral. La reforma de la integración de la Cámara de Diputados implicaría necesariamente una reforma a los artículos 52 y 53 de la Constitución.

El artículo 54 de la Constitución, en su número IV incisos *b*) y *c*) regula la llamada cláusula de gobernabilidad, que es un mecanismo de sobrerrepresentación del partido con la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, para darle una mayoría absoluta desde que obtenga el 35% de la votación nacional emitida y hasta el 60% de la misma. Además, dentro del tramo de sobrerrepresentación se le otorgarán dos diputados más de representación proporcional por cada uno por ciento de la votación obtenido por encima del 35% de la votación, según lo dispuesto por el inciso *c*) del artículo 54 de la Constitución.

Existen varias explicaciones para la existencia de la cláusula de gobernabilidad, que parten desde la necesidad de una estabilidad política, en el caso de que ningún partido obtenga la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, incluyendo la necesidad de evitar la dictadura de los grupos parlamentarios minoritarios que pueden tener una intervención clave para la conformación de una coalición de partidos para obtener la mayoría relativa de los votos de la Cámara, lo que ha inducido a la radicalización de la mayoría relativa para obtener el apoyo de las minorías estratégicas, como ha sucedido en Israel con la influencia excesiva que tienen los partidos minoritarios religiosos y de derecha.

Asimismo, puede ser también un mecanismo compensatorio de la pérdida del premio de mayoría que otorgan los principios de mayoría y que la representación proporcional no sólo no puede sustituir, sino que precisamente una de sus funciones es impedir las llamadas distorsiones que los sistemas de mayoría producen en materia de correspondencia entre el porcentaje de votos de un partido y su porcentaje de escaños en una cámara o cuerpo colegiado representativo. Debe tenerse en mente que el tramo de sobrerrepresentación de un partido por la cláusula de gobernabilidad se encuentra entre el 35% y el 60% de la votación que obtenga un partido. Si ninguno obtiene el 35% de la votación nacional, o si alguno obtiene más del 60% de tal votación, las doscientas diputaciones de representación proporcional se distribuyen conforme a un principio de estricta proporcionalidad entre porcentaje de votación y porcentaje de diputaciones de representación proporcional.

Es más, conforme al principio establecido por el inciso *a*) del número IV del artículo 54 de la Constitución, ningún partido político puede obtener más de 350 diputados electos mediante ambos principios, el de mayoría y el de representación proporcional, lo que implica que ningún partido puede tener más del 70% de los escaños de la Cámara de Diputados, aun cuando tenga más del 70% de la votación nacional emitida. La oposición en su conjunto no puede tener menos de 150 diputaciones, lo que equivale al 30% de la Cámara en cuestión. Por lo que si un partido tiene más del 70% de la votación nacional emitida es subrepresentado en la Cámara de Diputados.

La cláusula de gobernabilidad introducida en 1987, también pudo obedecer a una desconfianza en la madurez política de la oposición que pudiera haber conducido a la imposibilidad de configurar una mayoría absoluta por medio de una coalición de la mayoría relativa con un sector de la oposición. En tal supuesto, el tramo de sobrerrepresentación de la mayoría relativa que tenga un partido puede acortarse tanto en su límite superior como en el inferior, sin que se produzca un cambio radical en la posibilidad de configurar una mayoría capaz de gobernar en la Cámara de Diputados, o bien que la minoría unida gobernara sobre la mayoría relativa. En todo caso no parece necesario, aun aceptando la necesidad de la cláusula de gobernabilidad, que el partido político con mayoría relativa en la votación se le asignen más del 51% de las diputaciones.

VII. CONTENCIOSO Y CALIFICACIÓN ELECTORAL

En contraste con el proceso electoral federal de 1991, en que las impugnaciones fundadas no fueron generalizadas y no permitieron tener una duda razonada sobre la legitimidad de los órganos del Estado resultado de la elección, en las elecciones de algunas entidades el nivel de credibilidad de los resultados electorales fue todavía reducido. Sin embargo, hubo una fase del proceso electoral cuestionada profunda y ampliamente: la calificación de las elecciones por parte de las propias Cámaras del Congreso de la Unión. La fase autocalificativa parece haberse agotado como medio idóneo para legitimar la decisión última sobre los resultados electorales. El proceso de autocalificación se ha vuelto sospechoso de parcialidad y no ha sido posible refutar eficazmente a quienes lo tildan de ser una instancia excesivamente politizada.

En la actualidad, en la mayor parte de los países latinoamericanos existe un sistema de heterocalificación ante un órgano de naturaleza judicial. La tramitación de las impugnaciones de los resultados electorales se tramita también a través de un procedimiento análogo al de un proceso judicial, dotado de las garantías de audiencia, de igualdad de las partes, entre otras cosas que conforman los parámetros del "due process of law".

En los países de nuestra misma tradición cultural y social, han sido abandonados los sistemas de autocalificación por el órgano político, ante el cual la tramitación de impugnaciones no es conforme a las garantías procesales de la sustanciación en forma de juicio. En particular, la caracterización del sistema político como un sistema de partido dominante, donde la alternativa en el poder todavía es reciente y marginal, la mayoría tiene una permanencia en las cámaras que ha trascendido de legislatura en legislatura, consolidándose como un poder que aparece casi permanente cuya imparcialidad y objetividad en el proceso de calificación es ampliamente cuestionada por la oposición. Con independencia de la exactitud y fundamentación de los juicios que la mayoría y la minoría formulen sobre el particular, resulta obvio que el sistema de autocalificación se ha convertido en una fuente de deslegitimación del sistema político en general y de los órganos colegiados del Poder Legislativo en particular.

Se ha argumentado que el sistema de heterocalificación por órgano judicial no tendría la flexibilidad que tiene el sistema actual de autocalificación por órgano político, pero precisamente la flexibilidad ha sido hecha aparecer como arbitrariedad y, en consecuencia, le ha restado credibilidad al proceso de autocalificación. La certidumbre que la heterocalificación

por órgano judicial daría al proceso electoral podría ser mayor en la medida en que las resoluciones se tomarían con base en consideraciones de derecho y no en negociaciones políticas, que al estar a la expensa de la correlación de fuerzas de los partidos han dado la impresión de que lo que se negocia es el voto popular.

La contrapartida de la reducción o desaparición de la autocalificación es el fortalecimiento del actual órgano jurisdiccional en materia de elecciones federales, que podría quedar como última instancia. El incremento de su responsabilidad haría necesaria una modificación a su competencia y facultades, por lo cual sería conveniente que tuviera una participación más activa en el proceso que se tramita ante las salas regionales y la sala central.

Asimismo, también convendría que, sin desaparecer el sistema dispositivo que actualmente priva, se le combinara con algunos elementos del sistema del principio inquisitivo, no sólo por la necesidad de dotarle de una intervención más dinámica y participativa, sino también en función de la necesidad de encontrar la verdad real y no sólo la formal, ya que el proceso electoral debe de ser de interés público. Las normas que garantizan la imparcialidad, veracidad y legalidad del proceso electoral tutelan un bien que excede al interés parcial de los candidatos y partidos, para trascender al interés del electorado que manifiesta su voluntad y elige a los órganos del Estado, a través del principio de la representación política.

En función de lo anterior, cabría considerar la posibilidad de otorgarle al órgano jurisdiccional electoral facultades para mejor proveer. En casos extremos, cuando de los elementos aportados por las partes aparezca en forma indudable que se hayan violado gravemente las disposiciones electorales que afecten al interés general del electorado, podría preverse la suplencia de la queja.

Además, podrían admitirse pruebas supervenientes o de nueva noticia cuando fueran procedentes e inobjetables. Igualmente, se podría flexibilizar la apreciación de las pruebas. Por último, debiera debatirse la conveniencia de determinar en qué casos los órganos judiciales deberían resolver como tribunales de estricto derecho y en qué casos extremos pudiera admitirse la resolución en conciencia.

Finalmente, cabría agregar que en caso de que se juzgara conveniente la desaparición de la autocalificación, el vacío que dejara la tramitación ante las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión de las impugnaciones de las elecciones de sus miembros, podría ser ocupada por una ampliación del proceso ante el Tribunal Federal Electoral, lo que no sólo permitiría la ampliación de los plazos de tramitación de los

recursos que se interpusieran, sino también de los plazos para la presentación de los recursos y de aportación de pruebas. En general, se permitiría un examen más amplio y completo por parte del juzgador de los elementos de prueba y alegatos presentados por las partes, así como de los méritos de los mismos. Igualmente, la ampliación aludida permitiría a los partidos políticos y demás legitimados contar con más tiempo para la preparación de los recursos y recabar los documentos que consideren necesarios.

Una última consideración. Los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y de la de Senadores que podrían desaparecer si se considera conveniente que el sistema de calificación de las elecciones federales sea heterocalificativo, serán los que señala el artículo 60 de la Constitución. El Colegio Electoral en que se erige la Cámara de Diputados, en su totalidad, para ejercer las atribuciones que la ley señala con respecto a la elección del Presidente de la República, a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución, podría quedar subsistente, por no ser autocalificativo.