

## LAS FUNCIONES DE LA OPOSICIÓN Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La problemática teórica*; III. *La regulación jurídica*: 1. *Antecedentes*, 2. *La legislación sobre la oposición*; IV. *La necesidad de fortalecimiento de los derechos de la oposición en México*; V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

La oposición política y los derechos constitucionales y legales que las minorías ejercen son consustanciales a los regímenes democráticos. Es más, no puede hablarse de democracia si las minorías políticas no tienen reconocidos derechos para estar en aptitud de ser alguna vez mayoría. Sartori<sup>1</sup> admite que el gobierno de las democracias es un gobierno de mayoría limitada, que respeta los derechos de las minorías. El gobierno democrático no debe ser de mayoría absoluta. No es plausible en términos democráticos. No mantendría el dinamismo, la libertad, la apertura, las posibilidades de modificación de las preferencias electorales: las mayorías absolutas, no restringidas por minorías, generan una tiranía semejante a las de los regímenes de dictadura. La democracia consiste esencialmente en la protección y garantía de los derechos fundamentales de todos y cada uno de los ciudadanos. Ningún ciudadano o grupo de ciudadanos, por más mayoría que sea, puede imponer o afectar esos derechos. Ninguna mayoría o minoría puede sustentarse en derechos ilimi-

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, t. I, Madrid, Alianza Universidad, 1988. Este autor sostiene que "los derechos de la minoría son la condición necesaria del proceso democrático. Si estamos comprometidos con tal proceso, también debemos estarlo con un gobierno mayoritario refrenado y limitado por los derechos de la minoría. El mantenimiento de la democracia como un proceso en marcha exige de nosotros asegurar que todos los ciudadanos (mayoría plus minoría) ostenten los derechos requeridos por el método a través del cual la democracia opera", p. 58.

tados. No es casual por tanto que se sostenga que la característica fundamental de la democracia sea la concesión del derecho de expresión política de las minorías, que la prueba fehaciente para juzgar si un país es realmente libre sea la dosis de seguridad de que gozan las minorías, o que en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno, y que suprimir la oposición es suprimir la soberanía del pueblo.

## II. LA PROBLEMÁTICA TEÓRICA

Las minorías que son consecuencia inevitable de la tensión entre consenso y disenso, además de que proyectan los distintos niveles de consenso y de disenso permitido en una sociedad democrática,<sup>2</sup> han tenido un tratamiento teórico insuficiente, al grado que autores como García Cotarelo<sup>3</sup> sostienen que la oposición política está esperando su Michels para realizar una consideración sistemática sobre el tema. Otros como Ionescu y De Madariaga<sup>4</sup> opinan que la oposición aparece tratada en el contexto de temas más generales como el parlamento. De Vergottini<sup>5</sup> aduce que la oposición ha sido descuidada por los constitucionalistas, en parte, por ser un tema que ocupa espacios fronterizos entre el derecho y la política, y que su temática se reserva a tratados muy diversos que estudian a los partidos políticos, a los grupos parlamentarios, al procedimiento parlamentario, etcétera, pero sin recibir un tratamiento orgánico. Lo cierto es que las obras clásicas y monumentales sobre el gobierno y el derecho constitucional y la teoría del Estado, como la de H. Finer, C. J. Friedrich, McIver, Jellinek, Loewenstein, Kelsen, Carré, Duguit y Burdeau, excluyen cualquier análisis sobre la oposición.

Las razones de dicha exclusión son consecuencia de distintas causas:

<sup>2</sup> Se distinguen tres niveles de consenso: a) un consenso sobre los valores fundamentales que estructuran el sistema de creencias en una sociedad (libertad, igualdad); b) un consenso sobre las reglas del juego o procedimientos; y c) un consenso sobre gobiernos y políticas gubernamentales. De los tres niveles de consenso, el segundo no admite el disenso, pues determina cómo han de resolverse los conflictos. Ver, entre otros, Plamenatz, J. P., *Consent, Freedom and Political Obligation*, Oxford, Oxford University Press, 1968; Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965, cap. 18; y Buchanan, James y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Madrid, Espasa Calpe, 1980.

<sup>3</sup> García Cotarelo, Ramón, "La oposición política", en *Revista de Política Comparada*, España, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, núms. 10-11, primavera-verano, 1984, pp. 245.

<sup>4</sup> Ionescu, Ghita y De Madariaga, Isabel, *Opposition*, Harmondsworth, Penguin, 1977.

<sup>5</sup> De Vergottini, Giuseppe, "La forma de gobierno de oposición garantizada", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, Madrid, mayo-junio de 1979, p. 5.

la dificultad que encierra definir la oposición,<sup>6</sup> cierto conservadurismo jurídico, debilidad de las tradiciones democráticas, la postergación de los debates sobre la legitimidad de los sistemas políticos y la modernización de éstos, la dificultad para entender que la oposición es también una garantía de la estabilidad de los regímenes democráticos y una posibilidad de apertura democrática para las dictaduras o los regímenes no plenamente democráticos: en suma, que los análisis y el ejercicio de los derechos de oposición son factor legitimante, democratizador y civilizatorio de los Estados y sociedades.

### III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA OPOSICIÓN

#### 1. *Antecedentes*

El reconocimiento jurídico de la oposición ha seguido un poco la suerte de, por ejemplo, el reconocimiento jurídico y constitucional de los partidos políticos que Von Triepel mencionaba.<sup>7</sup> No es casual por esa razón

<sup>6</sup> Son clásicas las definiciones de Dahl, Sartori, Graham, Dolf Sternberg. El diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio, define la oposición como "la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de las cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legales o de otro tipo que pueden ser ilegales y violentos. De todo eso es posible extraer un ulterior significado más específico de oposición, hablando de ese tipo particular de oposición política que es la parlamentaria y a la cual en la actualidad se hace referencia generalmente. . . En un régimen con gobierno parlamentario el rol y la función de la oposición son reconocidos y tutelados por la Constitución y por las leyes que sancionan los modos, los tiempos y las formas en las cuales el derecho a la oposición puede ejercerse". Véase Zucchini, Giampaolo, "Oposición", en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio, t. II (L-Z), México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 1132 y ss.

<sup>7</sup> Bastante conocida es la conferencia que Von Triepel pronunció en Berlín, articulando la tipología de los partidos políticos en razón de su reconocimiento por el ordenamiento jurídico. Así, y de acuerdo con dicha clasificación, existen las siguientes fases: a) fase de oposición (*Bekämpfung*), propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa que condena totalmente a los partidos y que tiene como típico ejemplo a la Ley Chapelier de 1791; b) fase de desconocimiento (*Ignorierung*) que, consciente de la existencia sociológica de los partidos los deja fuera de los textos constitucionales, y en general de cualquier disposición jurídica, en virtud de la tajante separación entre Estado y sociedad civil; c) fase de legalización (*Legalisierung*), que comienza a considerar a los partidos políticos según diversas normas jurídicas como las leyes electorales, y los reglamentos de las cámaras, todo en razón de la relevancia cada vez mayor de los partidos socialistas de masas de finales del siglo XIX; d) fase de incorporación (*Inkorporierung*), en donde los partidos políticos son constitucionalizados a fin de que actúen conforme a los principios democráticos sujetándose a determinados controles estatales. Véase Von Triepel, Heinrich, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, s/e, 1928, pp. 12 y ss.

que Robert Dahl en su clásico trabajo sobre la oposición precise tres etapas de ese desarrollo histórico: tolerancia, legitimación e institucionalización.<sup>8</sup>

En esta última etapa de institucionalización es cuando se admite que la oposición política reconocida por el derecho es esencialmente parlamentaria, y se entiende como “una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo en base a una diversa trayectoria programática, y en vista a una futura sustitución del equipo gobernante (oposición función), llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios, colocados fuera de la mayoría de gobierno (oposición-organización)”.<sup>9</sup>

La oposición parlamentaria exige ciertos presupuestos de desarrollo político y social. Fundamentalmente: la consolidación del Estado liberal de derecho, la existencia real de la separación de poderes, el respeto irrestricto a una compenetración entre la sociedad y las instituciones, una cultura política y social relativa al control político y a la limitación del poder. Este tipo de oposición es sistémica porque permite el equilibrio y la estabilidad del conjunto del sistema social y del subsistema político. Sin embargo, la oposición parlamentaria no agota la tipología jurídica de la oposición. Existe también, y cada vez más, una discusión jurídica en torno a la inclusión de otras formas de oposición que actualmente se mantienen como oposición antisistema o extrasistema;<sup>10</sup> tal podría ser el caso de la desobediencia civil y otras formas de desobediencia.

Cuestión importante es si la oposición de carácter parlamentario puede estar vinculada a otros sistemas que no tengan naturaleza parlamentaria y bipartidista. A este respecto, es sabido que el derecho de oposición parlamentaria alcanzó su perfección en los parlamentos de tradición británica teniendo dos tipos de funciones: 1) activas, que permiten fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno, y 2) pasivas, destinadas a normar la alternancia y/o sustitución del gobierno. En los sistemas parlamentarios y bipartidistas, las minorías parlamentarias poseen funciones definidas que se corresponden a las activas y pasivas que aquí se han señalado. Situación diferente ocurre en los sistemas parlamentarios pero pluripartidistas; la oposición puede cumplir las funciones activas, pero las pasivas no se materializan con la misma eficacia, pues resulta difícil

<sup>8</sup> Dahl, Robert (ed.), *Opposition in Western Democracies*, sobre todo, *ibid.*, “Polyarchy, Participation and Opposition”, New Haven, Yale University Press, 1971.

<sup>9</sup> De Vergottini, Giuseppe, citado, p. 7.

<sup>10</sup> Un clásico reciente sobre la desobediencia civil en español es el trabajo de Jorge Malem Seña, *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Ariel-Derecho, 1988.

construir gobiernos de un solo partido. En donde el derecho de oposición tiene un menor grado de perfección es en los sistemas presidencialistas. Algunos autores sostienen que “no resulta exagerado sostener que no existe oposición parlamentaria en sentido estricto. . . a causa de la rígida separación de poderes y de la irresponsabilidad parlamentaria del gobierno. . .” y que es plausible decir que “la función ‘activa’ de oposición la cumple el Parlamento en su conjunto. . . en tanto que tampoco nadie puede sostener que esté cumpliendo la función ‘negativa’”.<sup>11</sup>

Los modelos de regulación jurídica de la oposición son por tanto muy diversos y complejos. Desafortunadamente la regulación jurídica de la oposición sigue entendiéndose sólo en el plano del funcionamiento de los órganos legislativos, cuando existen otras vías de regulación jurídica de la oposición reconocidas constitucional y legalmente. En ellas están todas las formas de oposición entre órganos constitucionales que en ocasiones reflejan la lucha de las fuerzas políticas (conflictos de atribuciones, anulación de leyes, rechazo de actos en los procedimientos complejos). El referéndum es otra institución de democracia directa que puede utilizarse por la sociedad en tanto instrumento de oposición (como se ejerció contra la dictadura de Pinochet en Chile). La historia de los tribunales constitucionales es profusa en sentencias contrarias a la orientación del gobierno o de la mayoría. Ello ocurre cuando los tribunales constitucionales adoptan una toma de posición sistemática con relación a la política del gobierno; basta pensar en el conflicto entre el presidente y la Suprema Corte en los Estados Unidos con ocasión de la aplicación de las políticas gubernamentales del *New Deal*. En circunstancias de funcionamiento normal, las minorías con fines de contienda política acceden a los tribunales constitucionales para obstruir, suspender temporalmente o demandar la anticonstitucionalidad de determinadas normas aprobadas por las mayorías legislativas. En España, el artículo 162 de la Constitución de 1978 establece que cincuenta diputados o cincuenta senadores, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad. En Francia, se ha permitido, por reforma constitucional de 29 de octubre de 1974 al artículo 61 de la Constitución, el recurso al consejo constitucional por parte de sesenta diputados o sesenta senadores. En los sistemas bicamerales es factible la posibilidad de oposición entre las dos cámaras por motivo de pugna entre una mayoría y una minoría. En los estados federales, regionales o autonómicos la lucha entre el estado central y los estados miembros puede ser un medio de defensa de minorías políticas o raciales. No obstante lo anterior, hoy por hoy, la oposición

<sup>11</sup> García Cotarelo, Ramón, citado, p. 258.

más importante y dinámica se ventila en el seno de la sociedad, de los partidos, en los sindicatos, en los medios de comunicación, así como en formas de protesta y de resistencia no reconocidas en el aspecto jurídico. Aunado a ello debe tenerse en cuenta la severa crisis del parlamentarismo<sup>12</sup> y con ello de la oposición puramente parlamentaria.

## 2. La legislación sobre la oposición

En Gran Bretaña, la famosa *Ministers of the Crown Act* de 1937 reconoce la figura del jefe de la oposición, en donde se estipula que tiene el derecho a un pago similar a los ministros de la Corona, y que dicho estipendio es con cargo a los presupuestos generales. Canadá (1905), Sudáfrica (1909), y Australia (1920), entre otros, han introducido también esa figura. La ley inglesa de 1937 se edifica en los siguientes presupuestos: a) la existencia de un sistema bipartidista que garantiza que sólo hay una oposición parlamentaria; b) la idea de que la oposición es un gobierno en la sombra, un *shadow cabinet*<sup>13</sup> que tiene como intrafunción velar por que se respete la cohesión política del Consejo de Ministros en la sombra. El *shadow cabinet* tiene entre sus prácticas la de gabinete restringido, la organización de comisiones de ministros con competencias sectoriales y la institución de departamentos administrativos destinados a servir de contrapeso a los gubernamentales; c) la igualdad de funciones entre la oposición y el gobierno, aunque con limitaciones: 1) en materia de secretos de Estado y 2) por razones de lógica, es decir, para impedir que una minoría que ha perdido unas elecciones acabe imponiendo por vías de hecho un programa que ha sido derrotado en los comicios.

Entre las garantías que la legislación y los reglamentos británicos contemplan para la oposición, habría que mencionar: la iniciativa parlamentaria inglesa en los días de *supply* (29 días por cada periodo de sesiones en los que se discute el gasto público), copresidir —en razón proporcional a su número— los órganos del parlamento, la representación proporcional del parlamento en el exterior, la elaboración conjunta del orden del día y de los programas de trabajo, la participación conjunta y proporcional en las comisiones legislativas, un derecho de consulta

<sup>12</sup> Crisis prevista ya por Carl Schmitt en su excelente ensayo, ahora traducido al español y con prólogo de Manuel Aragón. Ver Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Ed. Tecnos, 1990.

<sup>13</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sull rilievo costituzionale della opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milán, Giuffrè, 1973, pp. 30 y ss.

para la formación de los gobiernos, tiempo garantizado de intervención para el debate, disposición de locales y medios materiales, etcétera.

En otros países, como la República Federal de Alemania, no existe una mención explícita que reconozca la función de la oposición según el esquema británico, como lo había reconocido la Constitución de Baden de 1947. La oposición se reduce a la actividad de los partidos reconocidos; aquí debe tenerse en cuenta la utilización en dos ocasiones del expediente de declaración de inconstitucionalidad en materia de partidos antisistema. Los casos a los que se alude fueron motivados por sentencias del Tribunal Constitucional de 1952 y 1956 contra el partido comunista y el partido neonacionalista.<sup>14</sup> La oposición en este país se materializa también, por ejemplo, a través de la institución parlamentaria de la no confianza constructiva, o el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos, que son normas que permean el ordenamiento legal y constitucional alemán, y tienen por función fortalecer el Estado de derecho a través de mecanismos de control al poder, y de defensa constitucional como puede ser el derecho de resistencia previsto en el artículo 20.4 de la Ley Fundamental.<sup>15</sup>

Entre los países iberoamericanos los casos de España y Portugal son interesantes. En España, el reconocimiento de los partidos políticos, sobre todo la legalización del Partido Comunista Español, significó el desencadenamiento y aceleración de la transición política a mediados y finales de los años setenta, lo cual es muestra de la importancia de la regulación de la oposición por las normas jurídicas.<sup>16</sup> Distintos artículos de la Constitución reconocen derechos a la oposición. Relevante es el artículo 9.2 que dice: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...". El artículo 65.2 señala que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno. El artículo 76.1 permite el funcionamiento de las comisiones de investigación de las Cámaras sobre cualquier asunto público. El artículo 78 prevé que la diputación permanente debe estar integrada por 21 miembros, que re-

<sup>14</sup> Abendroth, Wolfgang, "La prohibición del Partido Comunista de Alemania (KPD) por el Tribunal Constitucional Federal", en *Sociedad antagónica y democracia política*, traducción de Manuel Sacristán, Barcelona, Grijalbo, 1973, pp. 293-323.

<sup>15</sup> Un buen análisis del derecho constitucional alemán puede encontrarse en: Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

<sup>16</sup> Al respecto, véase el estudio de Rubio Llorente, Francisco y Manuel Aragón Reyes, "La legalización del PCE y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España", *Revista Española de la Opinión Pública*, Madrid, núm. 48, abril-junio, 1977.

presentarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. El artículo 112 reconoce la cuestión de confianza que el presidente del gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados sobre un programa o sobre una declaración de política general, aunque para ser otorgada por el Congreso, se pide mayoría simple. En cambio, para la moción de censura (artículo 113) se exige mayoría absoluta; sin embargo, también puede ser iniciada por una décima parte de los diputados. No obstante, lo que ha suscitado mayor debate en ese país es la práctica parlamentaria, por demás anticonstitucional, de singularizar a un jefe de la oposición, imitando de esta manera, aunque sea en parte, al sistema parlamentario inglés.

Portugal, por su parte, reconoce en el artículo 117.2 de la Constitución<sup>17</sup> el derecho de oposición democrática, y por ley 59/1977 norma el derecho de oposición. Este estatuto establece el reconocimiento de los derechos de oposición de los partidos políticos que no forman parte del gobierno; define a la oposición como toda "actividad democrática de crítica y fiscalización política de la acción del gobierno y la formación de alternativas constitucionalmente legítimas al Gobierno"; admite que la ley 59/1977 no afectará el derecho de oposición de los partidos sin representación parlamentaria; concede el derecho de información de los partidos que no forman parte del gobierno; determina el derecho de participación y de intervención de los partidos de oposición sobre cualquier cuestión de interés público relevante, y de participación en todos los actos y actividades oficiales; garantiza un derecho de consulta previa sobre la fijación de las fechas de las elecciones, orientación de la política exterior, orientación general de la política de defensa nacional, presupuesto general del Estado; estatuye un derecho de colaboración legislativa y otro de comparecencia ante comisiones nombradas fuera del ámbito parlamentario sobre materias de interés nacional; otorga derechos a los partidos de oposición en el uso y control de los órganos de comunicación social; asimismo reconoce el derecho de oposición a los partidos de minoría de las regiones autónomas.

<sup>17</sup> Dos comentarios interesantes a la Constitución portuguesa son los de: Soares Martínez, *Comentarios à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, Verbo, 1978; y Gomes Canotilho, J. J. y Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Editora Limitada, 1980.



#### IV. LA NECESIDAD DE FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO

Asumiendo las dos funciones básicas de la oposición —una activa, destinada a controlar y limitar la acción del gobierno, y otra pasiva, dirigida a la sustitución del equipo gobernante— obvio es que la discusión en torno a la insuficiencia de la regulación jurídica nacional sobre la oposición debe partir de esos dos supuestos primordiales. Otros presupuestos de la discusión se centran necesariamente en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas y en el desarrollo constitucional del Estado de derecho.

Respecto al control, las normas constitucionales y legales mexicanas aluden a distintos tipos: el que realiza hacia adentro el propio poder ejecutivo a través de la Contraloría General de la Federación, el que efectúa el Legislativo al Ejecutivo y el que corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda en su ámbito jurisdiccional financiero. Además de los controles constitucional y de legalidad que es atribución del Poder Judicial de la Federación. ¿Cómo actúan y pueden actuar las minorías políticas en este esquema?

En relación al control que el poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo,<sup>18</sup> se precisan mayores atribuciones para que los grupos parlamentarios de la oposición estén en capacidad de pedir información al ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno; integren comisiones de investigación sobre los asuntos públicos; colaboren de manera más activa en el proceso legislativo; intervengan proporcionalmente en el control e integración de los medios públicos de comunicación; tengan un derecho de consulta previo sobre la política interior y exterior; convoquen a las cámaras a sesiones extraordinarias, y posean una intervención real en la designación y ratificación de altos funcionarios diplomáticos, ministros de la Suprema Corte e integrantes de los órganos electorales.

Hasta ahora el control Legislativo al Ejecutivo es casi inoperante, pues está en manos del partido mayoritario. Por ejemplo, el artículo 93 de la Constitución otorga el derecho para integrar comisiones de investigación, las que sólo son respecto a la administración pública descentralizada y no

<sup>18</sup> Un estudio sobre el control del legislativo al ejecutivo en México, puede verse en Salazar Abaroa, Enrique A., *Derecho parlamentario*, México, INAP, 1989, pp. 77 y ss. El autor distingue, apoyándose en Jorge Carpizo, las siguientes facultades de control: un control sobre el presupuesto de egresos y la cuenta pública, otro en la ratificación de determinados actos del titular del ejecutivo, el juicio político de responsabilidad, la facultad de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias, y las facultades implícitas del Congreso de la Unión.

sobre toda la administración pública, a pedido de una cuarta parte de los diputados (125) o de la mitad de los senadores (32); lo que significa, al menos para el periodo legislativo próximo, que ningún partido de la oposición por sí solo puede hacerlo, amén de que la norma constitucional limita en demasía ese derecho, ello es así —se explica— porque México está enmarcado en los sistemas presidenciales, y porque el control a la administración central lo realiza la Contraloría General de la Federación; explicación insuficiente. En un Estado de derecho, el control interno de la administración, el político del legislativo y el jurisdiccional y constitucional, deben convivir de manera complementaria aunque no excluyente; por lo que se refiere al sistema presidencial, justo es reconocer que en el caso de México se requiere un replanteamiento, precisamente, para agrandar los espacios políticos y hacerlos más plurales y democráticos.

Otra situación relativa a la debilidad de los controles se percibe en la institución de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de control subordinado o dependiente de la Cámara de Diputados y encargado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal. Este importante órgano es dirigido por el contador mayor de hacienda, para cuyo nombramiento no se requiere mayoría calificada y, por ende, es designación exclusiva —no obtenida por consenso y sin intervención de las minorías— del grupo parlamentario mayoritario. Además que el ideal, conforme al derecho comparado, residiría en su independencia del poder legislativo y en su transformación en tribunal de cuentas.

La administración pública federal mexicana, al no ser de carrera o profesionales no es independiente, sino que está sujeta a designaciones verticales en las que no tienen intervención las minorías políticas. Un factor determinante para la democratización del país obliga a establecer el servicio civil de carrera y a independizar los órganos de control interno. Estos últimos (es el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) deberían ser profesionales o de carrera, de la cúspide a la base y sujetos sólo al derecho.<sup>19</sup>

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia hechos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, no precisan de ninguna mayoría calificada y en ésta como en otras designaciones las minorías políticas no tienen intervención real.

<sup>19</sup> Uno de los mejores estudios sobre la contraloría y el control interno en México es el de Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987.

Esta situación de ausencia de controles se percibe en toda la composición y funcionamiento de los órganos de poder: en la inexistencia de facultades de las minorías para ser consultadas previamente con el fin de tener acceso a la información sobre asuntos públicos, en la colaboración legislativa, en el control e integración de los medios estatales de comunicación; en los derechos parlamentarios; en la cuasi-inexistencia de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional; en la no regulación y reconocimiento de instituciones como la objeción de conciencia, que protegerían a minorías religiosas y políticas, que de esta manera no serían vulneradas en sus convicciones morales más íntimas y que, además, mostrarían el carácter plural del sistema político nacional.<sup>20</sup>

El esbozo de estas cuestiones muestra la debilidad del sistema democrático y, al mismo tiempo, exige la inclusión de instituciones de control parlamentario y jurisdiccional que limiten al ejecutivo y concedan mayores posibilidades a las minorías. Sin un verdadero equilibrio e independencia entre los poderes, poco podrá avanzarse en el respeto y garantía de los derechos de las minorías.<sup>21</sup>

En cuanto al marco jurídico de la segunda función, es decir, a las posibilidades que tiene la oposición política de ser alguna vez mayoría, el análisis se centra, por lo que se refiere al derecho, en la normativa constitucional y en la legislación secundaria electoral. La cuestión es si la oposición política puede acceder al poder.

Sin entrar en detalles, ni en el seguimiento y evolución de la legislación electoral para conocer en qué etapas se obstaculizaba el pluralismo político o en qué fases del desarrollo histórico nacional había mayor represión,<sup>22</sup> podríamos, por razones de tiempo y espacio, decir que se percibe a grandes rasgos una paulatina democratización del Estado mexi-

<sup>20</sup> Sobre la objeción de conciencia y la desobediencia civil, véase mi trabajo *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, México, Universidad de Querétaro, 1991, pp. 141 y ss.

<sup>21</sup> En Argentina, el Consejo de Consolidación de la Democracia, en 1986, llevó a cabo estudios referentes a la reforma de la constitución de ese país. Se pretendió establecer un sistema semiparlamentario que al final no se concretó. Los estudios presentados fueron de profesores como Lijphart, Juan Linz, Riggs, Nino, Nogueira, etcétera, todos abordaron la conveniencia de que en Argentina y en América Latina se dieran pasos hacia presidencialismos más atenuados. Véase Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo versus parlamentarismo: materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA, 1988.

<sup>22</sup> Sólo recordar las etapas de ostracismo del Partido Comunista Mexicano. Por ejemplo, este partido obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, y el 21 de febrero de 1949 lo perdió por sus relaciones "con organizaciones extranjeras".

cano, no exenta de vaivenes. Esto no significa que la oposición en este momento cuente con derechos aceptables.

Las normas electorales<sup>23</sup> generan algunos datos favorables: la constitucionalización de los partidos políticos; el financiamiento público de los partidos, lo que incluye el uso de espacios de comunicación social y otras prerrogativas del Estado por los partidos; la organización y funcionamiento del Registro Federal de Electores, la profesionalización del organismo electoral, la existencia de un tribunal electoral con mayores competencias y atribuciones, la introducción de una calificación parcial de elecciones de corte jurisdiccional, etcétera.

No obstante, esos y otros logros obtenidos en la materia, el sistema político adolece de democracticidad. La oposición política, tanto por su propia debilidad como por la falta de adecuados mecanismos jurídicos e institucionales, no está en posibilidad de ser una alternativa seria al partido dominante.

A nivel jurídico, la reforma constitucional y legal electoral de 1989-1990 no insistió en principios básicos como el de igualdad de oportunidades. La estructura de la reforma dificulta la imparcialidad del organismo electoral y del tribunal electoral.

Respecto al Tribunal Electoral, la reforma constitucional no le concedió realmente un carácter jurisdiccional. Sus resoluciones pueden ser modificadas o revocadas por los colegios electorales (artículo 60 párrafo quinto de la Constitución). El método de designación de magistrados está condicionado a la voluntad del Presidente de la República, pues éste es quien confecciona la lista de los posibles magistrados. Si la lista no es aprobada en la primera votación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se procede a insacular de las listas del Ejecutivo Federal a los candidatos a magistrados; lo que hace poco trascendente la participación y el control de la Cámara de Diputados y, por ende, de las minorías políticas (último párrafo del artículo 41 de la Constitución).

La manera en que el artículo 41 de la Constitución y la ley secundaria conforman al Instituto Federal Electoral, propicia la parcialidad en las decisiones. La intervención de los poderes legislativo y ejecutivo en su integración, tal como están estructurados, dan mayoría al partido dominante. Además, las vías de acceso de los ciudadanos a los órganos cupulares son inexistentes.

<sup>23</sup> Hay quien dice que la oposición política en Latinoamérica actúa electoralistamente por tratarse de regímenes presidenciales. Véase Fernández Baeza, Mario, "Oposición política", en *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, pp. 498 y ss.

La reciente reforma electoral no sólo concede el control del organismo y del tribunal electoral al partido dominante, sino que aunado a ello impide y distorsiona el esquema democrático de la representación política. La cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 fracción IV de la Constitución,<sup>24</sup> anula totalmente el papel de las minorías e imposibilita la práctica de las coaliciones. Podría muy bien decirse que el artículo 54 fracción IV junto con el resto de la normativa, catapulta los derechos de oposición política, impide la alternancia en el poder y el libre juego de las fuerzas democráticas y es, también, un inhibidor del perfeccionamiento del sistema nacional de partidos.

La autocalificación de las elecciones no fue modificada. Los colegios electorales siguen teniendo la última palabra a pesar de las críticas y esfuerzos de la oposición para evitar la autocalificación y confiar la calificación de las elecciones a un órgano independiente, que bien puede haber sido un tribunal electoral con plena autonomía, independencia y de naturaleza jurisdiccional.

El amparo en materia política,<sup>25</sup> de haberse instituido, significaría un instrumento más al servicio de las minorías políticas, lo que equilibraría el control que el partido dominante tiene sobre los órganos electorales. Recuérdese que el amparo en materia política no se admite porque algunos derechos políticos como el del sufragio y el de elecciones libres no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución, y porque la Ley de Amparo (artículo 73, fracción VII) establece la improcedencia del recurso contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

Uno de los problemas más graves que infringe directamente la igualdad de oportunidades entre los partidos es el del financiamiento público.<sup>26</sup> En

<sup>24</sup> Sobre todo el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 constitucional que dice: "Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60, en la forma que determine la ley".

<sup>25</sup> En la actualidad, es bien sabido que el artículo 97 constitucional faculta a la Suprema Corte "para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público", y únicamente 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". El constitucionalismo mexicano es reacio para admitir la competencia de la Suprema Corte en asuntos políticos. Ello desde la época de Ignacio L. Vallarta y de Emilio Rabasa.

<sup>26</sup> Un importante estudio sobre el financiamiento en los partidos, puede consultarse en Vera, Pilar del Castillo, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1985. Véase también García Cotarelo, Ramón, "La

México, es sabido que el gobierno apoya con bienes del Estado al partido dominante.<sup>27</sup> No hay normas que regulen de manera adecuada aspectos como el de que los partidos no deben ser financiados por personas físicas interesadas en permanecer ocultas, el elector debe ser informado sobre las fuerzas que determinan o influyen la voluntad del partido; el elector debe tener la posibilidad de comprobar la coincidencia entre los programas políticos y la conducta de aquellos que intentan influir o influyen en los partidos con ayuda de medios económicos; se precisa una rendición pública de cuentas; el estado financiero de los partidos debe estar sujeto a investigación, supervisión y control; los donativos particulares deben limitarse para salvaguardar la libertad de oportunidades; debe estar prohibido que las personas morales financien partidos por el peligro que representa el anonimato de las grandes sociedades, etcétera.

El informe que el Presidente de la República rinde cada año conforme al artículo 69 de la Constitución requiere de mayor difusión y debate. Los partidos de oposición precisan tener el derecho de interpelar y de discutir con el Presidente las cuestiones relativas al informe presidencial y a los asuntos de la nación. Este derecho junto con otros que limitarían la institución presidencial incidirían en el equilibrio de las fuerzas políticas. Pudiera, por ello, ser conveniente el restablecimiento del principio previsto en la Constitución de 1857, según el cual, el Presidente de la República podría ser acusado durante el desempeño de su cargo en un juicio político de responsabilidad por ataques a la libertad electoral.

## V. CONCLUSIONES

La legislación electoral en México, después del repaso de algunas cuestiones como las aquí comentadas, nos obliga a concluir que la oposición política no tiene satisfechos los suficientes derechos para su quehacer político en cuanto oposición.

financiación de los partidos políticos”, en *Los partidos políticos*, Madrid, Editorial Sistema, 1985, pp. 189 y ss.

<sup>27</sup> El Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia de fuero federal regula, en el título vigésimo cuarto, tales conductas: “Artículo 407. Se impondrán de setenta a doscientos días de multa o prisión de tres a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que: III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.”

En lo concerniente a las funciones activas de limitación y control del poder del gobierno, su papel es endeble cuando no inexistente. El sistema presidencial en su versión nacional penetra en todas las instituciones, y el control a la administración o al gasto es sobre todo un autocontrol, que depende en última instancia de la voluntad o del interés del responsable del Ejecutivo en turno.

La función pasiva de sustitución o de alternancia en el gobierno ha sido un imposible durante 60 años, y las normas electorales vigentes no benefician ni alientan las posibilidades de sustitución del partido dominante en el gobierno, situación de la que son corresponsables los partidos políticos de la oposición. Es preciso destacar que la oposición política necesita y debe hacer un esfuerzo para fortalecer los respectivos partidos políticos y realizar, al mismo tiempo, una importante tarea de divulgación y capacitación política, tanto respecto a sus militancias como en lo que se refiere al nivel y cultura política de los ciudadanos.

Los derechos de la oposición política, específicamente la lucha por ellos, es la tarea más importante de una auténtica reforma del Estado y de una transición política a la democracia.