

MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

Licenciado en derecho por la UNAM. Obtuvo los grados de maestro en derecho en la Universidad de Harvard y el de maestro en ciencia política en la Universidad de Yale. Es investigador titular "C", de tiempo completo y definitivo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha impartido cátedra en temas de derecho constitucional y ciencia política en las facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el ITAM, en la Universidad Panamericana y en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Ha publicado dos libros y cerca de sesenta artículos especializados en revistas y libros de investigación jurídica. Fue director general de Asuntos Jurídicos de la UNAM; director del Centro de Documentación Legislativa de la UNAM; abogado general de la UNAM. En la actualidad funge como consejero magistrado propietario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

LA REPRESENTACIÓN POPULAR Y LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES FEDERALES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos de las reformas constitucionales*. III. *Iniciativas y deliberaciones sobre las reformas constitucionales*. IV. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema mixto con dominante mayoritario que hoy consagra el artículo 5º constitucional para la integración de la representación ciudadana en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es el resultado de una evolución del sistema de representación, partiendo del de mayoría, con el que se elegían a la totalidad de los trescientos diputados que previó la Constitución de 1917 en su texto original, cuyos antecedentes nacionales se encuentran en las Constituciones federales de 1824 y 1857, y cuyo antecedente remoto es la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, aún vigente. Los doscientos diputados que hoy se eligen por el sistema de representación proporcional y que dan su característica al sistema mixto, son el producto de una modificación gradual introducida a través de reformas constitucionales, que partieron del sistema de representación proporcional que originalmente tuvo su antecedente en el sistema mixto de elección de la Cámara de Diputados de la República Federal de Alemania, el Bundestag.

Desde 1963 se matizó el principio mayoritario que hasta entonces privaba en la Cámara, para introducirse el sistema de representación de minorías, al que se le denominó “diputados de partido”. La barrera de entrada del 2.5% de la votación les permitió a los partidos la asignación de un mínimo de cinco diputados de partido, cifra que aumentaría en un diputado más por cada medio por ciento más, hasta un máximo de veinte diputados, de los que serían descontados los que

obtuvieran en los distritos de mayoría. En caso de que un partido obtuviera veinte o más distritos por mayoría, no tendría derecho a diputados de partido. En 1972 se amplió el sistema de “diputados de partido”, reduciendo la barrera de acceso de 2.5 al 1.5% de la votación y aumentándose el tope de escaños que se podían asignar de veinte a veinticinco.

El sistema de representación mixto, propiamente dicho, se introduce en 1977, al disponerse la asignación de hasta cien diputaciones por el sistema de representación proporcional, exclusivamente para los partidos minoritarios y con una serie de restricciones. Primeramente hubo una barrera de acceso del 1.5% de la votación y haber registrado candidatos en cien de los trescientos distritos de mayoría. Adicionalmente, se excluía a los partidos que obtuvieran sesenta o más constancias de mayoría y, finalmente, si dos o más partidos obtenían noventa o más constancias de mayoría, sólo se distribuirían cincuenta diputaciones por el principio de representación proporcional.

La reforma constitucional de 1986 amplió el tope de diputaciones que podrían asignarse conforme al sistema de representación proporcional de cien a doscientos. El artículo 54 conservó la barrera de acceso del 1.5% de la votación, pero modificó las demás restricciones, con dos modalidades fundamentales: primero, el sistema de representación proporcional dejó de ser exclusivo para partidos minoritarios, y segundo, se introdujo la cláusula de gobernabilidad, según la cual, cuando ningún partido hubiera obtenido el 51% de la votación o hubiera ganado la mitad más uno de los escaños de la Cámara, al partido que hubiera obtenido el mayor número de constancias de mayoría se le asignarían curules hasta alcanzar la mitad más uno de los miembros de la Cámara, para que tuviera el control de la mayoría absoluta. Finalmente, se estableció un tope para la distribución de curules, de manera que a ningún partido podrían ser asignados más de 350, o sea, el 70% de la Cámara, con lo que se dispuso un espacio político mínimo para los partidos minoritarios del 30% de los escaños de la Cámara, o sea 150 diputaciones.

Por ello, puede decirse que podría haber tres distintos escenarios para la integración de la Cámara: primero, cuando ningún partido hubiera obtenido el 51% de los votos y la mayoría absoluta de las curules de la Cámara, se sobrerrepresentaría al partido que hubiera obtenido la mayoría relativa de las curules asignándole diputaciones de representación proporcional hasta que controlara la mayoría absoluta. Segundo, cuando algún partido hubiera obtenido la mayoría absoluta de las curules y hasta en tanto no obtuviera más del 70% de las mismas, o sea 350, la asignación de curules sería estrictamente conforme al

principio de representación proporcional, es decir, haciendo coincidir porcentaje de votos por porcentaje de escaños. Y tercero, cuando ningún partido podía obtener más de 350 diputaciones, el partido mayoritario que tuviera derecho a más, estaría subrepresentado.

Por último, en materia de justicia electoral, la tendencia que había existido hasta 1977 era la de tener un sistema de autocalificación realizado por un colegio electoral compuesto por la totalidad de la Cámara de Diputados, situación ésta que cambió en ese año, en que se introdujo un Colegio Electoral de sólo cien miembros (sesenta de mayoría designados por el partido que hubiera obtenido el mayor número de constancias de mayoría, y cuarenta de representación proporcional, designados por los demás partidos en proporción al número de diputados de representación proporcional reconocidos para cada uno de ellos). En la reforma de 1986 se volvió al sistema original de conformación del Colegio Electoral, sistema que volvió a ser reformulado en 1990, con la introducción de un Colegio Electoral de cien presuntos diputados, nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda con respecto del total de las constancias otorgadas en la elección. El principio de autocalificación pareció matizarse con la introducción del Tribunal de lo Contencioso Electoral en la reforma de 1986. Sin embargo, al seguir sometidos sus fallos a las decisiones del Colegio Electoral, en realidad se siguió con el modelo de autocalificación.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Una vez que hubo transcurrido un periodo de tiempo razonadamente amplio desde la celebración de las elecciones federales de 1988, las diversas fracciones parlamentarias, haciéndose eco de las diversas opiniones de la sociedad mexicana, decidieron elaborar una serie de consultas públicas con el propósito de obtener sobre diversas posturas, posiciones y sugerencias en materia electoral.

Esta serie de consultas fue acordada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara baja el 26 de enero de 1989, y se iniciaron bajo la supervisión de una subcomisión hecha para tal efecto el 14 de febrero y hasta el 28 de abril de ese mismo año.

De la información recabada en esas audiencias, la subcomisión realizó una serie de sesiones con el fin de analizar el contenido de las diversas ponencias presentadas, y para esta finalidad sesionó desde el 4 de mayo hasta el 29 de junio, dos veces por semana, definiéndose ahí un temario con subtemas de naturaleza estrictamente electoral, como fueron los de organismos electorales, contencioso y calificación electorales, sistema electoral de las Cámaras de Diputados y de Senadores, régimen de

partidos y derechos políticos e instituciones de representación en el Distrito Federal.

A la par de estas consultas efectuadas por la Cámara Baja, la desaparecida Comisión Federal Electoral también efectuó una serie de audiencias con el propósito de recabar distintas opiniones y sugerencias en materia electoral.

Con fecha 22 de junio de 1989, el Ejecutivo Federal, con base en los artículos 67, 79, fracción IV, y 89 fracción XI de la Constitución, solicitó a la Comisión Permanente que se sirviera convocar al Congreso a un periodo extraordinario con el propósito de conocer, entre otras iniciativas, la de reformas constitucionales en materia electoral. El 27 de junio siguiente, la Comisión Permanente emitió el decreto de convocatoria al Congreso para un periodo extraordinario, cuya apertura sería el 28 de agosto y con fecha límite del 20 de octubre de 1989.

Una vez que el Congreso se instaló, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales integró una subcomisión con la finalidad de examinar las diferentes propuestas de reformas presentadas por los partidos políticos, para de ahí seleccionar a las que se consideraran como estrictamente electorales, con base en una clasificación temática aprobada el día 5 de septiembre de 1989, la que incluía los siguientes temas: organismos electorales, contencioso electoral, derechos políticos, integración y funcionamiento de cada una de las cámaras, partidos políticos y el Distrito Federal.

Como resultado de ese examen, siempre bajo las directrices del temario electoral arriba citado, la subcomisión decidió considerar, de las 29 iniciativas presentadas, el estudio de 45 artículos constitucionales, desechando las iniciativas de reformas de otros 29, por no ser propios de esta materia.¹

III. INICIATIVAS Y DELIBERACIONES SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

De las diversas iniciativas presentadas por los distintos partidos políticos en fechas también diferentes, y que fueron los de Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y de la Revolución Democrática, se obtuvieron los elementos necesarios para la redacción de la iniciativa final de reformas constitucionales.

¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas de los artículos 5, 35, fr. III, 36, fr. I, 1, 5, 60 y 73, fr. VI, base 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fecha 21 de diciembre de 1988, el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa en la que proponía que la responsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondía por igual al gobierno, a los partidos y a los ciudadanos; asimismo, también propuso que un Tribunal Federal de Elecciones controlara la legalidad de todo el proceso electoral y calificara las elecciones de los miembros de las Cámaras.

En otra iniciativa de fecha 7 de junio de 1989, este partido propuso la disminución de los diputados de representación de doscientos a 150, el requerimiento del 2.5% de la votación nacional efectiva para que un partido tenga derecho para la asignación de diputados de representación, y el establecimiento de un límite de trescientos diputados por ambos principios para cualquier partido político. En una iniciativa del 13 de diciembre de ese mismo año, este partido propuso que el Senado tuviera una composición de seis miembros por cada entidad, tres de mayoría y tres de representación proporcional.

A su vez, el Partido Revolucionario Institucional, en una iniciativa presentada el 14 de agosto de 1989, propuso que la organización de las elecciones es una función estatal que corresponde a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; que los principios rectores de esta función serán los de certeza, imparcialidad, objetividad, y se introdujo en el órgano superior de dirección de la materia electoral la figuras de los consejeros, como representantes de los poderes, y de los consejeros magistrados, que vienen a ser los representantes de la ciudadanía.

En la materia contenciosa se proponía la creación de un sistema de medios de impugnación que serían resueltos por el organismo encargado del proceso electoral y por un tribunal que conocería de las controversias en esta materia. Las resoluciones de este tribunal serían definitivas, pudiendo ser modificadas por los colegios electorales. En lo tocante a la integración de la Cámara de Diputados, se propuso el número de tres diputados como límite inferior para este tipo de representación en un estado; y en cuanto a la integración del Senado, se sometió a la consideración un proyecto para la conformación de este organismo con 96 senadores electos por el principio de mayoría, y 32 por el principio de representación proporcional.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana presentó, con fecha 14 de agosto de 1989, una iniciativa para reformar la integración del Senado, la que estaría compuesta por dos senadores de mayoría y uno de representación proporcional por cada entidad. Con igual fecha, el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa que proponía un Poder Legislativo unicameral de quinientos diputados, elegidos todos

por el principio de representación proporcional, en una sola circunscripción de tipo nacional.

El Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional presentó, el 14 de agosto de 1989, una iniciativa de reformas que buscaba que un Tribunal Federal Electoral calificara las elecciones de diputados y senadores; que la Cámara Baja se integrara con quinientos diputados elegidos por el principio de representación, y que la Cámara Alta, por su parte, se integrara por tres miembros de cada estado. El Partido de la Revolución Democrática, con igual fecha, presentó una serie de propuestas de reforma constitucional en las que se preveía la creación de un Consejo Federal Electoral, que tendría a su cargo el desarrollo de los procesos electorales y la declaratoria de los ciudadanos electos; la instauración de un Tribunal Federal Electoral, que se ocuparía del control de la legalidad en la materia, con resoluciones definitivas e irrecurribles; la integración de la Cámara de Diputados por quinientos miembros, 250 de los cuales serían elegidos por el principio de mayoría y 250 por el principio de representación; y por último, una integración del Senado de senadores por entidad, elegidos todos por el principio de representación proporcional.

La multitudada Comisión de Gobernación decidió crear una subcomisión que se encargara de analizar las diversas propuestas para que, una vez que éstas terminaran, procediera a redactar el anteproyecto de dictamen. Esta subcomisión se dividió, para efectos de análisis, en dos secciones, reservándose el pleno de ella la deliberación en lo general. A la primera de las secciones le correspondió el tratamiento de los temas de organismos electorales, calificación electoral y derechos políticos, mientras que los temas restantes, que fueron los de integración de cada una de las Cámaras, partidos políticos y Distrito Federal, le fueron asignados a la segunda sección.

Tanto el pleno como las secciones de la subcomisión sesionaron por separado y en conjunto durante septiembre de 1989, y para el 29 de ese mes la subcomisión aprobó la integración de un grupo de trabajo para la redacción final del proyecto. Para tal efecto, ese grupo adoptó sólo algunas propuestas, sin haber entrado al estudio de fondo de otras, como fueron las de la introducción de mecanismos de democracia directa, la integración del Senado y las reformas que proponían la transformación en entidad federativa del Distrito Federal. Por lo que toca a las propuestas adoptadas, éstas fueron las de los temas de organización electoral, de contencioso electoral y el de integración de la Cámara de Diputados.

Bajo estos lineamientos, el 15 de octubre de 1989 la Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales presentó una iniciativa de re-

forma a los artículos 5º, 35, fracción III, 36, fracción I, 54, 60 y 73, fracción VI, base tercera constitucionales, la que fue aprobada al día siguiente con una votación de 346 votos a favor, 70 en contra y una abstención.

Estas reformas, a su vez, se pueden presentar y comentar de la siguiente manera:²

1. *Reformas en materia de organización electoral*

La iniciativa de reformas propuesta preveía la adición de seis párrafos al artículo 41 constitucional, los que estaban basados en los siguientes once puntos de coincidencia que tuvieron los miembros de la comisión redactora del anteproyecto, y que fueron los siguientes: en dicho artículo se contendrían las bases normativas que regirían a los organismos y funciones electorales; la consideración de que la función electoral es pública y estatal; que la responsabilidad de la organización de los procesos electorales le compete a los órganos del Estado con la intervención de la ciudadanía y los partidos; el organismo encargado de la preparación de los comicios debe ser público, dotado de autoridad, profesional y autónomo; dicho organismo deberá estar integrado con personal profesional y calificado; que los procesos electorales deben tener como principios rectores, los de certeza, imparcialidad y objetividad; la remuneración de las funciones electorales y, por último, la búsqueda de un sistema confiable en materia de padrón electoral.

Como principal punto de divergencia, surgió el de determinar las condiciones para garantizar la imparcialidad en los órganos electorales, y en este punto hubo tres corrientes bien definidas: una, basaba su argumento en el número de los componentes de los organismos electorales; otra, propuso la consagración, dentro de la Constitución, del principio de imparcialidad en materia electoral, y la tercera sugirió la creación de nuevas figuras que insertas en estos organismos, garantizaran una mayor imparcialidad, mediante la exigencia de requisitos personales de probidad y conocimientos en materia (tesis ésta que se materializó con la creación de la figura de los “consejeros magistrados”, a nivel federal, y de los “consejeros ciudadanos”, a nivel local y distrital). Como más adelante se indicará, el actual artículo 41 constitucional adoptó estas tres líneas en lo que toca a la conformación de los organismos electorales. Por último, también se efectuó una reevaluación del papel que juegan los representantes de los partidos dentro de estos organismos, los cuales no sólo tienen el deber primario de defender los

² Iniciativa de Reformas de los artículos..., *op. cit.*, *supra* nota 1.

intereses de sus partidos, sino el de ser corresponsables en el mantenimiento de la legalidad en materia electoral.

El vigente artículo 41 constitucional determina las líneas generales de la función electoral, la que es considerada como de índole estatal y a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo con la participación de los partidos y los ciudadanos, la cual estará a cargo de un organismo público regido por los principios rectores de esta función, que son los de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Asimismo, en dicho artículo se dan los principios sobre la instalación de dicho organismo, que es el Instituto Federal Electoral; la creación de un Tribunal Electoral (el actual Tribunal Federal Electoral) y su procedimiento para sentenciar; el sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de un proceso electoral, y cuya competencia estará a cargo tanto del organismo encargado de desarrollar el proceso como del tribunal, y la creación de la novedosa figura de los consejeros magistrados, elegidos a propuesta del Ejecutivo y con requisitos similares a los de un ministro de la Suprema Corte, que tendrán a su cargo la tarea de dar mayor imparcialidad y equilibrio a los organismos electorales y sus decisiones.

Estos principios se tradujeron en la legislación secundaria y en su aplicación práctica, de esta manera:

La nueva legislación electoral creó dos instituciones encargadas de realizar todas las etapas que comprende una elección federal, y éstas son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

El primero de ellos, que empezó a funcionar legalmente a partir del 11 de octubre de 1990, se compone de órganos centrales, 32 delegaciones locales y trescientas subdelegaciones ubicadas en cada uno de los trescientos distritos uninominales en que se divide el país.

Como órgano supremo se encuentra el Consejo General, que se compone por un representante del Poder Ejecutivo, que es el secretario de Gobernación, quien preside el Consejo; dos consejeros del Senado y dos de la Cámara de Diputados, que representan a la primera mayoría y a la primera minoría en cada una de esas Cámaras; seis consejeros magistrados, que representan a la ciudadanía en el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; los representantes de los partidos políticos, en donde cada partido tiene un representante si obtuvo en las últimas elecciones para diputados de mayoría entre el 1.5 y el 10% de la votación, otro más si obtuvo más del 10 y menos del 20%; un representante adicional si alcanzó una votación mayor del 20 pero menor del 30%, y hasta un cuarto si rebasó el 30%, con lo que ningún partido puede tener más de cuatro representantes; y un secretario general, que da cuenta del orden del día de las sesiones del Consejo.

Para el último proceso electoral, el PRI tuvo cuatro representantes, el PAN dos, y uno de los siguientes partidos: el PPS, el PRD, el PARM y el FCRN. El PDM obtuvo su registro definitivo después de los comicios de 1988, por lo que tuvo derecho a tener un representante con voz pero sin voto, y en este mismo caso se encontraron el PT, el PRT y el PEM, que obtuvieron, los dos primeros, su registro condicionado el 22 de enero de 1991,³ y el tercero por virtud de una sentencia favorable a un recurso de apelación dictada por el TFE el 9 de febrero de ese mismo año.

En lo relativo a los consejeros magistrados, que es una de las figuras más novedosas y avanzadas de la presente legislación, ya que es a través de ellos como la sociedad civil se ve representada en la organización y vigilancia de los procesos electorales, debe mencionarse que son propuestos en una lista por el Ejecutivo Federal, y elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara Baja, y si en esa primera votación no obtienen esa mayoría calificada, entonces se procederá a insacular a los titulares de entre los propuestos.

Estos funcionarios, que duran en su encargo ocho años y con posibilidad de ser ratificados, deben contar con iguales requisitos que los necesarios para ser ministros de la Corte, más aquellos que impiden el haber desempeñado o desempeñar cargos de presidente del CEN de algún partido, el haber tenido cargo de elección popular en los últimos cinco años y el haber desempeñado cargos de dirección nacional o estatal en algún partido en los últimos cinco años.

En total, de octubre de 1990, año en que empezó a funcionar el Instituto, a agosto de 1991, mes de las elecciones, el Consejo tuvo 18 sesiones, a las que habría que agregar las de septiembre 27 y octubre 18 del año pasado, enero 31 y abril 30 de 1992.

Por lo que toca a los consejos locales y distritales, debe indicarse que su conformación es similar, pero diferenciada de la del Consejo, debido a que estos consejos, que sólo funcionan en año electoral, se conforman con seis consejeros ciudadanos, representantes de los partidos en igual proporción a la que tiene en el Consejo General, y los cinco miembros de las denominadas Juntas Ejecutivas, tanto locales como distritales, las cuales son de carácter permanente y están compuestas por miembros del servicio profesional electoral, los que ocupan los cargos de vocal ejecutivo, quien preside tanto a la junta como al consejo, el vocal de

³ Sentencia del Tribunal Federal Electoral, expediente SC-I-RA-002/91. Organización denominada Partido Verde Ecologista México vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Ponencia del C. Magdo. José Luis de la Peza. 9 de febrero de 1991.

Organización Electoral, el del Registro Federal de Electores y el de Capacitación Electoral.

En total, para el proceso electoral de 1991 se seleccionaron 1660 vocales para los órganos desconcentrados del Instituto, y se eligieron a 398 consejeros ciudadanos.⁴

En una evaluación de carácter global, se puede decir que los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos son la piedra angular de la nueva organización que propuso la Constitución y el COFIPE. Los representantes de partidos políticos, poderes de la Unión y funcionarios electorales ya 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.

Por último, también en este rubro, que es el de la organización electoral, debe estar considerada la institución del Registro Nacional Ciudadano, el que junto con el documento que acredite la ciudadanía mexicana, no ha sido todavía objeto de regulación alguna, por lo que no se puede conocer a ciencia cierta si dicho Registro constituirá una institución autónoma o dependiente de algún organismo público, o si sus funciones serán realizadas por el IFE.

2. Reformas en materia de justicia electoral

La segunda institución creada por la Constitución y el COFIPE es el Tribunal Federal Electoral, que tiene a su cargo la función jurisdiccional en materia de legalidad electoral.

Este Tribunal, que se encarga de resolver los recursos de apelación e inconformidad, se compone de una Sala Central, sita en el Distrito Federal, de carácter permanente, con funciones de pleno y compuesta por cinco magistrados. En año electoral, el Tribunal se amplía con salas regionales, compuestas por tres magistrados, y que tienen competencia territorial en las restantes circunscripciones plurinominales, teniendo pre-

⁴ Informe a los Colegios Electorales de las Cámaras del Poder Legislativo sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral en las elecciones que habrán de calificar. Acuerdo del Consejo General aprobado en la sesión ordinaria del 27 de septiembre de 1991.

sente que la Sala Central abarca en año electoral la competencia de la 1a. circunscripción.

Dentro de la estructura de este Tribunal, cuyo antecedente inmediato fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, se encuentra la figura del juez instructor, que tendrá a su cargo iniciar el trámite de los recursos de apelación e inconformidad interpuestos, sustanciándolos hasta ponerlos en estado de resolución. Una vez realizados los trámites anteriores, el expediente es turnado a un magistrado, para que realice el proyecto de resolución correspondiente, el que es presentado para su discusión en sesión pública.

Cuando se hayan resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido, o se resuelva la contradicción de criterios sustentados entre dos o más Salas del Tribunal, dicho criterio final será obligatorio, con lo que estamos ya en presencia de una "jurisprudencia" en materia electoral.

Por lo que se refiere a los recursos electorales, éstos se dividen en razón de dos periodos de tiempo, que determinen más que nada al órgano competente para resolverlos. Dichos periodos son los dos años anteriores al del proceso electoral y el año en que éste se desarrolla.

En los dos años anteriores, los ciudadanos cuentan con el recurso de aclaración, para impugnar la resolución dictada por alguna de las oficinas municipales del Instituto una vez agotada la instancia del artículo 151 del COFIPE, por la cual el ciudadano buscaba aparecer en la lista nominal o cuando éste fue incluido o excluido indebidamente de ella; el de revisión, para impugnar los actos de las Juntas del Instituto, y que es conocido por la Junta jerárquicamente superior a la que dictó el acto impugnado; y el de apelación, que utilizan para impugnar en contra de las resoluciones recaídas a un recurso de revisión o en contra de actos emanados de los órganos centrales del Instituto, y del que conocerá la Sala Central del TFE (artículos 29 y 299).

En el año electoral, los recursos y órganos competentes para resolverlos son: el recurso de revisión, para impugnar actos de los órganos electorales, que serán resueltos por el Consejo jerárquicamente inmediato superior al que dictó el acto impugnado; el de apelación, para objetar resoluciones recaídas a un recurso de revisión o actos emanados de los órganos centrales del IFE, que serán conocidos por la Sala competente del TFE; y el de inconformidad, que se utiliza para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de toda una elección de diputado, senador o de circunscripción, y el que es conocido por la Sala competente del Tribunal (artículos 295 y 300).

En la interposición de un recurso electoral se consideran como partes al actor, que puede ser un partido político o un ciudadano (éste sólo

puede interponer el recurso de aclaración y el de revisión en el año electoral cuando haya sido incluido o excluido del listado nominal); la autoridad, que será el órgano del Instituto que realizó el acto impugnado, y el tercero interesado, que será aquel partido político que tenga un interés legítimo en la causa derivada del recurso intentado por otro. En tratándose del recurso de inconformidad, los candidatos podrán actuar sólo con el carácter de coadyuvantes de sus propios partidos.

Como datos estadísticos, en las últimas elecciones los partidos interpusieron el siguiente número de recursos de inconformidad ante las distintas Salas del Tribunal:

En la primera circunscripción se formaron 99 expedientes, de los cuales se desecharon 54; 25 se declararon parcialmente fundados, con la anulación de 201 casillas y no hubo ninguna constancia de mayoría revocada.

En la segunda, las cifras son de 53 expedientes, con 33 desechamientos. Se anularon las votaciones en sesenta casillas y se revocó una constancia, que fue la del distrito V del estado de Coahuila. En la tercera, fueron 49 casos formados, de los cuales 22 se desecharon; se anularon las votaciones de veinte casillas y no se revocó constancia alguna.

En la cuarta se formaron 35 expedientes, con 25 desechamientos; se anularon veintidós casillas y no se revocó constancia alguna; en la quinta se conocieron 51 casos, de los cuales 34 fueron desechados, y sólo se anularon las votaciones en doce casillas.

Por otra parte, la reforma al artículo 60 constitucional incluyó la creación de un Colegio Electoral en la Cámara Baja, integrado por cien presuntos diputados nombrados por cada uno de los partidos siguiendo la proporción que les correspondió con respecto de las constancias que se les otorgó. En el Senado, el Colegio Electoral se compone tanto con los integrantes de la anterior legislatura que permanezcan, como con los que acaban de recibir su constancia de mayoría en cada proceso electoral, esto se debe a que como lo dispone el artículo 56, esta Cámara se renueva en su mitad cada tres años.

Cuando se lleve a cabo la calificación de las elecciones en cada uno de esos Colegios Electorales, las constancias de mayoría que no fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral, vía recurso de inconformidad, serán sometidas al colegio correspondiente para su inmediato dictamen y aprobación, a menos que hubiera hechos supervenientes que hicieran necesaria su revisión.

Todas las resoluciones que dicte el Tribunal al sustanciar los recursos de inconformidad serán obligatorias, pudiendo ser modificadas por los

colegios electorales respectivos mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, y cuando de la revisión que se haga se encuentren violaciones en materia probatoria (con referencia a su admisión y valoración), en la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho.

Asimismo, estas reglas son las que se aplican a la organización y procedimientos del contencioso electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyo Colegio Electoral se conforma siguiendo la proporción indicada también por el artículo 60 constitucional.

Con la introducción de este sistema en las reformas constitucionales que se comentan, se puede observar un notable avance en materia de justicia electoral, al disminuir considerablemente la facultad soberana que en materia de autocalificación tenían los colegios electorales, los que ahora si carecen de la mayoría requerida o si no cuentan con causales técnicamente procesales para revocar un fallo del TFE, tienen que acatar las resoluciones dictadas por este último, con lo que al abrirse un espacio jurisdiccional en la materia electoral se concluye que estamos ante la presencia de un sistema de calificación mixto, pero sobre todo, se observa de manera cada vez más cercana el arribo del sistema de heterocalificación a nuestro país, el que está considerado como el de mayor confiabilidad doctrinaria, técnica y práctica para controlar la legalidad de los procesos electorales.

Asimismo, estas reformas introdujeron un órgano jurisdiccional con mayores facultades que el anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), el que al estar dividido en salas regionales y contar con un procedimiento más apegado a la técnica procesal en materia de admisión, desechamiento y sobreseimiento de recursos, y en materia probatoria, puede soportar con mayor facilidad y prontitud la excesiva carga de trabajo que el anterior Tribunal, único y centralizado, no pudo desarrollar eficazmente, lo que injustamente motivó que se criticara al sistema de justicia electoral vía jurisdiccional.

Este nuevo sistema, por último, permite una mayor intervención de la oposición en la conformación de la mayoría necesaria para revocar una sentencia de inconformidad del Tribunal, que es de dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara Baja, la que además deberá estar fundada y motivada en una serie de causales señaladas en la propia Constitución, con lo cual se combinó un sistema que necesita de una presencia mayoritaria política con otro de naturaleza y carácter estrictamente técnico-jurídicos.

3. *Reformas en materia de sistema electoral*

En este rubro, el artículo 54 constitucional fue reformado a efecto de introducir un nuevo sistema de asignación para las doscientas curules de representación proporcional, con la introducción de una serie de nuevos mecanismos para la denominada “cláusula de gobernabilidad”.

Para sus defensores, la justificación de la cláusula de gobernabilidad se encuentra en la posibilidad de asegurar que una coalición de minorías no puede superar al partido mayoritario cuando su mayoría sea relativa, o bien que para la conformación de una mayoría absoluta se requiera de la concurrencia de un partido minoritario de escasa representatividad que puede magnificar su importancia real, merced a su posición estratégica para la conformación de una mayoría absoluta, producto de una coalición precaria o disfuncional con el partido que posea la mayoría relativa.

La regulación actual de la cláusula de gobernabilidad va más allá de asegurar una mayoría absoluta para el partido que obtenga una mayoría relativa que represente más del 35% de la votación. En efecto, la disposición que le otorga al partido de mayoría relativa dos curules más por cada uno por ciento adicional a la votación parece exceder a la *ratio* de la cláusula de gobernabilidad. Para las elecciones de 1991 no se aplicó la cláusula en cuestión, sino un mecanismo directamente proporcional.

No obstante, parece inevitable que la aplicación en el futuro de la cláusula de gobernabilidad, como está actualmente regulada, atraiga una crítica acerba que vulnere su legitimidad, por lo que antes de que ello suceda podría plantearse su modificación, disminuyendo su tramo de aplicación, actualmente entre el 35% y el 60% de la votación, y asimismo, también sería conveniente ponderar la conveniencia de conservar el mecanismo que le atribuye al partido con votación mayoritaria dos diputados más por cada uno por ciento que obtenga a partir del 35% de la votación, debido a que no existen motivos de fondo para sostener dicho mecanismo ni al tramo de sobrerrepresentación para el partido que obtenga la mayoría relativa más allá del 51% de las diputaciones, que es lo estrictamente necesario para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara Baja y conservar así la gobernabilidad.

Para los efectos de explicar el sistema que actualmente consiga el artículo 54 constitucional, sería conveniente ejemplificarlo con el resultado de las elecciones de 1991, siguiendo los mismos pasos que sirvieron

para integrar la Cámara de Diputados, aclarando que en esta ocasión no operó la “cláusula de gobernabilidad”, porque el Partido Revolucionario Institucional obtuvo más del 60% de la votación.

El miércoles siguiente al del día en que se celebraron las elecciones, o sea el 21 de agosto, se llevaron a cabo los cómputos distritales, mientras que para el domingo 25 de ese mismo mes se realizaron los cómputos locales.

Por virtud de esos cómputos se determinó que el Partido Revolucionario Institucional ganó 290 de las trescientas diputaciones de mayoría, mientras que el PAN ganó diez. Al mismo tiempo, de esos resultados, se obtuvieron los porcentajes y cifras definitivos de la votación nacional, que es el resultado de restar a la votación emitida (o sea la total) los votos nulos y los votos de aquellos partidos que no obtuvieron el 1.5%, así como el número de curules de representación que a cada partido le correspondía, siguiendo el sistema de asignación señalado en los artículos 52 a 54 constitucionales y 12 a 17 del COFIPE.

Conforme al texto vigente del artículo 54 de la Constitución, el mecanismo por el que se distribuyen las curules de representación proporcional de la Cámara de Diputados se podría explicar de la siguiente manera: el artículo 52 constitucional determina que la Cámara de Diputados se integra con trescientos diputados de mayoría, elegidos en trescientos distritos en que se divide el país, y doscientos por el principio de representación proporcional. Además, el artículo 54 prescribe que para que un partido tenga derecho a diputados de representación proporcional, éste debió haber acreditado que participó con candidatos a diputados de mayoría en por lo menos doscientos distritos uninominales y haber obtenido el 1.5% de la votación emitida. Ningún partido podrá tener más de 350 diputados (o sea el 70% de la Cámara) por ambos principios.

Las reglas de asignación se encuentran desarrolladas tanto en la Constitución como en el COFIPE, y éstas son, a grandes rasgos, las siguientes:

a) Primer escenario

Cuando ningún partido obtiene el 35% de la votación nacional y ninguno alcanza las 251 diputaciones de mayoría, a cada partido se le asignarán tantos diputados de representación para que su total de miembros en la Cámara corresponda al porcentaje de votos que obtuvo, con lo que estamos en presencia de una proporcionalidad en la representación popular.

b) Segundo escenario

Cuando un partido obtuvo el 35% o más de la votación, se le asignarán el número de diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y dos diputados adicionales por cada punto porcentual que sobrepase el 35% y hasta antes del 60%, por lo que en esta situación nos encontraríamos en una sobrerrepresentación del partido que obtuvo la mayoría.

Las demás curules se distribuyen entre los partidos minoritarios conforme a las “fórmulas de primera proporcionalidad”, reguladas en el artículo 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que son las de: a) cociente rectificado; b) cociente de unidad, y c) resto mayor. En términos generales, se trata de una distribución de relativa proporcionalidad, porque la fórmula de cociente rectificado tiende a sobrerrepresentar ligeramente a los partidos con menor votación, ya que únicamente se otorgan con esta fórmula dos diputaciones a todos los partidos minoritarios.

c) Tercer escenario

Cuando un partido obtuvo entre el 60% y 70% de la votación nacional y sus constancias de mayoría no representan su porcentaje de votación, se le asignarán tantos diputados de representación como sean necesarios para que su representación parlamentaria sea igual a su porcentaje de votos, por lo que estamos en presencia de un fenómeno de proporcionalidad matemática entre los votos obtenidos por el partido que obtuvo la mayoría y su representación en la Cámara Baja.

d) Cuarto escenario

Cuando un partido obtiene más del 70% de la votación, entonces el número de diputados a que tiene derecho implica que sea subrepresentado, debido al hecho de que ningún partido puede tener más de 350 curules en la Cámara, cifra que equivale precisamente al 70% de la misma.

Ahora bien, el mecanismo para dotar de curules de representación a los partidos que se encuentran en el primero de los escenarios desarrollados, o al partido mayoritario que se halla dentro de las hipótesis planteadas en los escenarios b) y c), es el siguiente: se determina el número de curules que les corresponda según el porcentaje de votos obtenidos, acto seguido, se divide su votación nacional entre el número

de curules de representación que se le van a asignar, y este cociente de distribución se divide entre el resultado que obtuvieron esos partidos o ese partido en cada una de las votaciones en las circunscripciones, obteniéndose así el número de diputaciones por circunscripción que se le asignarán.

Para los partidos minoritarios que se ubican en los escenarios *b)* y *c)*, se utilizará la fórmula de primera proporcionalidad para la asignación de las curules, la que se desarrolla como a continuación se explica:

Del número de diputados de representación a asignar por circunscripción, se restan los ya asignados, así como la parte de la votación nacional correspondiente a cada circunscripción del partido que ya obtuvo dicha asignación de curules.

Después se aplica el primer elemento de la fórmula de primera proporcionalidad, que es el “cociente rectificado”, a través del cual se divide la votación efectiva (o sea la restante) de cada circunscripción entre el número de curules por repartir multiplicado por dos. Con este sistema se asignarán las primeras dos curules a cada partido.

Por medio del “cociente de unidad” se divide la votación efectiva restante de los votos utilizados por el cociente rectificado, entre las curules que aún ho se hayan repartido. Si después de esto todavía sobran curules por asignar, entonces se aplica el tercer elemento de la fórmula, que es la del “resto mayor”, asignando las curules sobrantes a los partidos con restos de votación mayores en orden decreciente.

Con los métodos anteriores, los resultados y porcentajes finales fueron los siguientes:⁵

<i>Votación nacional emitida</i>	<i>No. de votos</i>	<i>Porcentaje</i>
PAN	4 097 795	18.49
PRI	14 215 695	64.17
PPS	415 517	1.87
PRD	1 914 649	8.64
PFCRN	1 010 921	4.56
PARM	495 953	2.23
	22 150 530	99.97

⁵ Acuerdo relativo a cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y asignación a los partidos políticos nacionales de los 200 diputados que les corresponden por el principio de representación proporcional. Acuerdo del Consejo General aprobado en la sesión ordinaria del 27 de septiembre de 1991.

Cabe aclarar que los partidos Ecologista de México, Revolucionario de los Trabajadores y del Trabajo no alcanzaron el 1.5% de la votación emitida necesario para conservar su registro condicionado, razón por la cual perdieron el anterior al obtener, respectivamente, el 1.4%, 0.56% y 1.09% de la votación emitida (o sea la total depositada en las urnas el 18 de agosto).

Debido a que el PRI obtuvo un porcentaje de votos entre el 60 y 70% del total de la votación (64%), se puso en práctica lo determinado por el inciso d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional, que determina que al partido que obtenga una votación entre los porcentajes arriba determinados, se le otorgarán tantos diputados de representación como sean necesarios para que su porcentaje de votos sea igual al de su porcentaje de diputados por ambos principios dentro de la Cámara, por lo que en la práctica se aplicó el siguiente mecanismo constitucional que a continuación se explica:

<i>Partido político</i>	<i>% de votación nacional emitida</i>	<i>Total de diputados</i>
PRI	64.176%	320

Como obtuvo 290 constancias de mayoría, se efectúa la resta siguiente:

$$320 - 290 = 30 \text{ diputaciones de representación a repartir.}$$

La distribución de estas treinta diputaciones para el PRI en cada una de las cinco circunscripciones se efectuó tomando en consideración los mecanismos de asignación del artículo 14 del COFIPE, según mandato del artículo 15 de ese mismo ordenamiento.

En este caso se procedió a dividir su votación nacional entre el número de diputaciones de representación proporcional que se le iban a asignar, para así obtener su cociente de distribución:

$$\frac{14, 215, 695 \text{ votos}}{30} = 473, 856 \text{ cociente de distribución}$$

Después de conocerse cuál es el cociente de distribución, se procedió a dividir la votación que ese partido obtuvo en cada circunscripción

entre el cociente mencionado, para saber cuántas diputaciones de representación le correspondían en cada circunscripción:

<i>Circunscripción plurinominal</i>	<i>Votación del PRI</i>	<i>Cociente</i>	<i>No. de diputados de representación</i>
1a.	2, 501, 825	473, 856	5
2a.	2, 846, 186	473, 856	6
3a.	3, 500, 805	473, 856	7
4a.	2, 772, 491	473, 856	6
5a.	2, 594, 388	473, 856	6
			= 30

Total de diputados de representación proporcional asignados al PRI, en virtud de que como resultado de la votación se situó en la hipótesis del inciso d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional.

De los resultados finales de los demás partidos, y considerando los mecanismos de asignación de diputados de representación previstos en los artículos 16 a 18 del COFIPE, se asignaron a cada uno de ellos las siguientes curules de representación en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país:

<i>Partidos</i>	<i>Circunscripción</i>					<i>Totales</i>
	<i>1a.</i>	<i>2a.</i>	<i>3a.</i>	<i>4a.</i>	<i>5a.</i>	
PAN	14	22	13	19	11	79
PRI	5	6	7	6	6	30
PPS	3	2	3	1	3	12
PRD	9	5	7	9	11	41
PFCRN	6	3	5	3	6	23
PARM	3	2	5	2	3	15

Dentro de este mismo rubro, o sea el de las reformas al sistema electoral, se inscribe la reforma a la base tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que modificó los mecanismos para la elección de los 26 representantes por el principio de representación proporcional de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En esa reforma se dispuso que ningún partido podrá contar con más de 43 representantes por ambos principios, y que cuando un partido obtenga el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos

el 30% de la votación en el Distrito Federal, le serán otorgadas constancias de asignación por este principio por un número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta, aspecto éste que no operó en las últimas elecciones debido a que el Partido Revolucionario Institucional ganó en los cuarenta distritos uninominales para representantes.

Por lo que toca a los posibles mecanismos de asignación de representantes de representación proporcional, son los siguientes: un partido, para que tenga aprobada su lista de candidatos a representantes por representación, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría en todos y cada uno de los distritos uninominales del Distrito Federal, y haber alcanzado el 1.5% de la votación emitida, para tener derecho a que se le asignen este tipo de representantes, siguiendo en todo momento las reglas del artículo 54 constitucional.

Por último, cabría hacer un comentario acerca de cuáles son las perspectivas que en materia de sistema electoral pudieran llegar a desarrollarse dentro de nuestro texto constitucional.

Históricamente, la integración de la Cámara de Diputados ha sido la medida de la evolución del sistema político mexicano hacia una representación ciudadana cada vez más plural y representativa de las diversas fuerzas políticas que accionan al interior de nuestra sociedad, la que en los últimos quince años se halla en una constante, creciente y muy variada transformación. El vigente sistema mixto, introducido desde 1977, ha permitido una combinación de estabilidad política y desarrollo gradual, con una representación popular ejemplificativa del pluralismo de nuestra sociedad actual, en 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 adecuada a las condiciones de la sociedad, o bien si se requiere de una ulterior ampliación de la representación conforme al principio de representación 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 la cifra actual de quinientas curules ya está entre las mayores del mundo, máxime si se tiene en cuenta la desaparición del Soviet Supremo de la ex Unión Soviética.

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 asignación, es decir, a 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 de representación proporcional, sin antes agotar la experiencia de un equilibrio entre ambos principios. De otra manera sería tanto así como quemar etapas, en el mejor de los casos, o provocar una desorientación en el 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.

Por otra parte, también sería conveniente retomar las diversas ideas propuestas por los diferentes partidos en torno a la integración del Senado, cuya reforma no sólo debería quedar en el aspecto meramente numérico de su conformación, sino que también debería alcanzar al aspecto de sus facultades. Sobre el primer punto, baste recordar que el Partido Acción Nacional propuso una integración del Senado de seis miembros por entidad, tres por cada uno de los principios de elección existentes; el PRI, por su parte, sugirió una integración de cuatro senadores por estado, tres de mayoría y uno de representación proporcional; el PARM, a su vez, propuso que en cada entidad hubieran tres senadores, dos de mayoría y uno de representación proporcional; el Frente Cardenista presentó una iniciativa en donde proponía que en cada entidad hubieran tres senadores, todos electos por el principio de representación proporcional, mientras el PRD, por último, propuso que en cada uno de las entidades de la Federación se eligieran cuatro senadores elegidos por el principio de representación proporcional.

Como se puede observar, la gama de propuestas es muy rica e interesante, por lo que personalmente me inclinaría a considerar que las ideas globales, como son las de aumentar el número de senadores por entidad y la introducción de senadores de representación, volvieran a ser consideradas, sobre todo aquellas que proponen fijar un número de tres senadores por entidad, con lo que el número del Senado aumentaría a 96, conservándose así una razonable proporción de uno a cinco con respecto del número total de diputados.

IV. EPÍLOGO

El Poder Revisor de la Constitución de 1917 ha recibido críticas y reconocimientos. Dentro de las primeras se encuentran las que se refieren a lo prolijo de las reformas o en algunos casos a su carácter cosmético o innecesario. Se repite como frase hecha que ha habido más reformas que artículos. En principio, se tiene la propensión a condescender con una crítica formal y de fácil hechura; sin embargo, cuando se reflexiona en los dramáticos cambios que ha sufrido el país desde 1917, cuando se tienen en mente el crecimiento explosivo de la población, su conversión de un país de una economía eminentemente rural a uno en el umbral de la industrialización, cuando se tienen en cuenta las transformaciones y el índice de alfabetización y otros cambios fundamentales en materia de cultura política, por mencionar algunos, no puede menos que pensarse en la necesaria adaptación de las normas de la Constitución a una realidad social sujeta a un ritmo de evolución vertiginoso. Por ello, no resulta difícil creer en la necesidad de una reforma casi permanente, habida cuenta de que en México no se ha optado por una adaptación y actualización de la Constitución a través de la interpretación, como en los Estados Unidos.

Es más, dentro del marco general de la Constitución, producto del movimiento armado, se han dado proyectos con matices diversos, que sucesivamente se han aproximado al caudillismo, al corporativismo, a la economía de mercado, al estatismo, y finalmente se apunta una síntesis globalizadora con una fuerte tendencia a una economía social de mercado, que seguramente requerirá de una ulterior afinación de ámbito de la regulación de la economía y una profundización, mucho mayor, de la reforma política. Por ello, no únicamente puede concluirse que las reformas, excepción hecha de las cosméticas, no sólo fueron necesarias, sino que aún habrá necesidad de continuar introduciendo otras en los próximos años.

Aun cuando mi afirmación anterior pudiera parecer a algunos demasiado condescendiente con las prolijas y profusas reformas constitucionales, en particular, por lo que se refiere al tema que me ha correspondido abordar, la actividad del constituyente permanente con respecto a las reformas en materia de representación popular han sido pocas, acertadas, graduales, y siempre han tendido a la ampliación de la representación popular en pro del pluralismo, particularmente en la Cámara de Diputados.

La necesidad de una nueva reforma electoral ha sido aceptada prácticamente por todos los partidos políticos, a través de declaraciones de los miembros de sus grupos parlamentarios ante la prensa. Sin embargo,

sólo cuando el Poder Revisor de la Constitución considere procedente reflexionar sobre la conveniencia de una modificación del sistema de integración de la representación popular en el Congreso de la Unión se podrán incluir alternativas que de una manera u otra contemplen hipótesis como la desaparición del dominante mayoritario, lo que implicaría que el sistema mixto se integrara equilibradamente con 250 diputados electos conforme al principio de mayoría y 250 conforme al de representación proporcional, así como la introducción de un sistema de representación mixto en el Senado.

Por lo que concierne a la cláusula de gobernabilidad, existen varias alternativas: primero, su supresión que difícilmente aceptará la mayoría de primera intención; segundo, la comprensión de su tramo actual, que abarca del 35% al 60% de la votación, para reducir su ámbito de aplicación; tercero, la desaparición del mecanismo que le da escaños adicionales al partido con la mayoría relativa, por sobre los que necesita para tener estrictamente una mayoría absoluta de la mitad más un diputado de la Cámara.

En materia de calificación de elecciones federales, aun cuando hay consenso en fortalecer el Tribunal Federal Electoral, dando más peso a la fase heterocalificativa, todavía no hay coincidencia por lo que se refiere a la desaparición de la fase autocalificativa. Hasta el momento, la propuesta de que se suprima el Colegio Electoral, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, sólo ha sido planteado por voceros de los partidos minoritarios y por la mayoría de las organizaciones cívicas de observadores electorales, así como por un número considerable de especialistas en la materia. Por lo que se refiere al partido mayoritario, a pesar de que ha habido pronunciamientos aislados, todavía no se ha asumido una posición oficial.

La actuación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en el proceso electoral de 1991 fue ampliamente criticada, y la credibilidad en los resultados de las elecciones impugnadas ciertamente no fue incrementada por su intervención. La legitimidad y la utilidad política que tuvo el sistema de autocalificación, actualmente atribuido a los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y la de Senadores, son cada vez más cuestionadas. Es más, de seguir su tendencia histórica, la autocalificación en las elecciones mexicanas terminará por ser un *handicap*, como sucedió en la mayor parte de los países latinoamericanos, de donde prácticamente ha desaparecido, para ser sustituida por la heterocalificación por un órgano jurisdiccional.

Es previsible que antes de las elecciones federales de 1994 se plantee una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que hay prácticamente un consenso en tal sentido de los

partidos políticos. Sin embargo, queda la duda por lo que se refiere a la inclusión de los temas de integración de la representación popular en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, dentro del proceso de reforma de la legislación electoral, así como del sistema de calificación de las elecciones federales, toda vez que ello implicaría necesariamente una modificación del texto de los artículos 54 y 60 de la Constitución.

En el texto se analizaron más detenidamente cada una de las hipótesis y alternativas de reforma, que habrán de ser consideradas tarde o temprano por el Poder Revisor de la Constitución, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas; si bien sería aventurado formular en este momento predicciones y vaticinios sobre el curso futuro de los acontecimientos políticos que podrían llevar a favorecer a una u otra de las hipótesis y alternativas apuntadas, por lo menos ya hoy pueden acotarse algunos parámetros sobre un futuro debate en torno a la reforma del sistema de representación popular y de la calificación de las elecciones federales.