

## REFLEXIONES EN TORNO A UNA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

*SUMARIO: I. Introducción. II. Mecanismos de acceso de nuevas fuerzas electorales. III. Participación de los partidos políticos en el escenario electoral nacional. IV. Participación de consejeros magistrados y ciudadanos. V. Formación y agrupamiento de fuerzas políticas. VI. Integración de los órganos colegiados de representación popular. VII. Contencioso y calificación electoral. VIII. Epílogo.*

### I. INTRODUCCIÓN

A Pesar de lo relativamente reciente de la última legislación electoral federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial* del 16 de agosto de 1990, ya se han formulado un buen número de propuestas de reformas, a título individual o incluso como propuestas partidarias, como es el caso del documento denominado “Reforma Electoral para la Democracia”, presentado por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, el que incluso ha sido recogido en una publicación; entre las individuales, podemos contar con las elaboradas por representantes de otros partidos políticos, editorialistas e incluso especialistas en la materia, las que han sido recogidas en los medios de comunicación masiva y en trabajos de índole académica.

El presente trabajo pretende recoger, sin adscripción o preferencia partidaria y de ningún modo de manera exclusivista, algunas de tales propuestas, analizándolas objetivamente y agregando en algunos casos consideraciones que reflejen el punto de vista personal. No propone ser una agenda definitiva ni cerrada, sino más bien constituye una invitación a la reflexión académica o política sobre temas que han suscitado un interés general, con respecto del proceso de constante perfeccionamiento de la legislación electoral federal en México.

## II. MECANISMOS DE ACCESO DE NUEVAS FUERZAS ELECTORALES

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

Una última afinación del sistema de registro condicionado es necesaria en función de que su regulación no es suficientemente precisa: por ejemplo, se requiere que las organizaciones que aspiran al registro condicionado acrediten su calidad de "corrientes de opinión con base social" (artículo 33.3.b COFIPE), sin que se otorguen elementos para poder determinar razonablemente qué se entiende por tal calidad. Asimismo, se requiere de la realización de actividades políticas en los dos años anteriores a la fecha de solicitud del registro condicionado, sin que se proporcionen elementos para poder caracterizar las actividades desarrolladas como políticas (artículo 33.3.c COFIPE).

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

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

Una disposición de tal naturaleza podría estar justificada, en el caso de que el partido no obtuviera más del 1% de la votación o una cifra inferior. Sin embargo, cabe la duda de si tal disposición debiera ser aplicable a un partido que hubiera quedado a unos cuantos décimos o bien centésimos de obtener su registro definitivo. Por otra parte, pareciera que una disposición como la que se ha propuesto podría acom-

pañarse de otra que restableciera la categoría de asociaciones políticas, de tal manera que las organizaciones poseedoras del registro que no pudieran lograr el 1.5% de la votación, pero que obtuvieran una cantidad de votos razonable, por ejemplo, un .5% o la misma cifra de afiliados que se requieren para obtener el registro definitivo, pudieran por lo menos hacerse de su reconocimiento como asociaciones políticas.

### III. PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESCENARIO ELECTORAL NACIONAL

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

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

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

En relación con este tema, el del financiamiento de los partidos, también debería considerarse la posibilidad de estimular y por lo tanto regular el financiamiento que éstos reciben de los particulares, a través de una serie de mecanismos que si bien tiendan a regular las cantidades que los particulares, sean personas físicas o morales, donen a los partidos, de ninguna manera impidan la participación cívico-política de los ciudadanos dentro de alguna estructura partidaria, aunque esto sea a nivel de simple simpatizante.

Dentro de estos posibles mecanismos, se podría encontrar la implantación de sistemas de estimulación fiscal. A mayor abundamiento, se podrían otorgar estímulos fiscales a todas aquellas personas que decidan donar a un partido político una cantidad predeterminada por un órgano de autoridad en materia electoral, como podría ser el Consejo General del IFE. Por otro lado, la contraparte sería que si esa persona decidiera donar la fijada, se le asignaría una cantidad total y anual para efectos de la exención propuesta.

Por último, también podría sopesarse la introducción de la figura propia del derecho electoral estadounidense de los "gastos independientes", a través de los cuales una persona, sin relación o consentimiento alguno con un candidato o partido, puede contratar medios de comunicación para apoyar alguna candidatura o partido en particular, ya que con una medida como ésta se ligan dos aspectos importantes de la materia de prerrogativas de los partidos, como son el aspecto del financiamiento privado con la materia de las prerrogativas en materia de medios de comunicación. Esta última medida propuesta podría promover la participación ciudadana en los procesos electorales vía el ejercicio de sus libertades de ideas y de información consagradas en el artículo 6o. constitucional.

Por último, se puede ponderar la posibilidad de establecer límites de gasto en materia de campañas electorales, tanto por rubro, por ejemplo en medios de comunicación masiva o en impresos, como en total o por campaña. En caso de que se encontrara que esto es procedente, el límite de gasto podría establecerse para cada elección, estimando montos históricos, más inflación, como límite mínimo, a juicio de un órgano electoral, que podría ser el Consejo General.

En materia de regulación del financiamiento de campañas y partidos políticos, especialmente por lo que hace a fuentes privadas, debe tenerse en consideración la experiencia de otros países donde el exceso en la regulación ha llevado al estrangulamiento financiero de los partidos o a la vigencia parcial de las normas relativas. Además, una regulación exhaustiva puede tener el efecto de restringir indebidamente el ámbito de la autonomía o disminuir la independencia de los partidos políticos. Un excesivo celo en la fiscalización de las finanzas de un partido político puede ser motivo para fundamentar un alegato de persecución política, desvirtuando la función de la regulación del financiamiento.

Por lo que se refiere al tema de prerrogativas en lo particular, se ha insistido en que hay una desproporción entre el nivel de acceso del partido mayoritario y los demás partidos. Independientemente de que una cierta diferenciación puede ser explicada en función de la diferencia

en peso electoral y en número de afiliados, lo que ciertamente explica de por sí la diferencia en apoyo económico, tanto por aportaciones de afiliados y simpatizantes como por el subsidio por fuerza electoral, la diferencia no puede ser tal que no favorezca el aspecto necesariamente competitivo de la justa electoral. Por ello, en el periodo de elecciones debiera incrementarse el tiempo de participación en medios de comunicación masiva, distribuido en forma igualitaria, o promover la realización de programas de contenido y debate político-electorales con la presencia y participación conjuntas de varios partidos. Además, podrían realizarse asignaciones de horarios en forma tal que no se desfavorezca a algunos partidos asignándoles horas en que la audiencia de los medios de comunicación masiva es menor. Debe haber un mecanismo que garantice un acceso comparable cualitativa y cuantitativamente proporcional de todos los partidos, dentro del tiempo que le corresponde al Estado, y esto se puede lograr ya sea mediante una reforma al COFIPE o a las leyes de comunicación respectivas.

#### IV. PARTICIPACIÓN DE CONSEJEROS MAGISTRADOS Y CIUDADANOS

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

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

Es conveniente que se pondere la posibilidad de su participación con voz, pero sin voto, en las comisiones de vigilancia del Registro Federal

Electoral del nivel que corresponda a cada uno de los consejos donde se integran. Asimismo, podría incluirse su presencia, en los mismos términos, en las sesiones de las juntas ejecutivas que correspondan al nivel del consejo en el que se integran, particularmente en ocasión de efectuarse las evaluaciones de los trabajos electorales. De esta manera, la participación de los representantes ciudadanos sería posible aun fuera de los periodos electorales propiamente dichos, convirtiéndose en una presencia más permanente, que no se reduzca a una participación espaciada por los bienios en que no hay comicios federales.

Los consejeros magistrados y ciudadanos pueden tener funciones como cuerpo encargado de asistir en las funciones de admisión, promoción y definitividad de los funcionarios y empleados del Servicio Profesional Electoral, particularmente por lo que hace al desarrollo de las funciones de estos últimos, con imparcialidad, profesionalismo y eficacia. En este respecto podrían captar y sistematizar los reportes de ciudadanos y representantes de partidos políticos, tanto los de reconocimiento, como los de responsabilidad. En especial, en este último caso, deberán acreditarse las conductas inadecuadas en que pudieran haber incurrido los miembros del Servicio Profesional Electoral ante las instancias competentes para conocer de ellas. En todo caso, se procuraría que se salvaguarden los derechos laborales de los últimos, asegurándose al mismo tiempo el cumplimiento cabal de las funciones que les confía la ley.

Además, es pertinente reflexionar sobre la conveniencia del marco normativo y procedimiento actuales para el nombramiento de los representantes ciudadanos. Algunos partidos políticos han criticado el perfil del consejero ciudadano e incluso del funcionario electoral. Por ello, también se deberían ponderar los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los representantes ciudadanos y funcionarios electorales. Por ejemplo, se ha propuesto que los funcionarios de casilla sean nombrados a través de una segunda insaculación, que tendría lugar una vez que se hayan evaluado a los ciudadanos que fueron insaculados por primera vez y que asistieron a los cursos de capacitación. En cualquier caso, parece necesario considerar la posibilidad de que para los insaculados sea obligatorio, tanto el asistir a los cursos de capacitación, como el fungir como integrantes de las mesas de casilla, en caso de que sean nombrados o insaculados por segunda ocasión. Alternativamente, la insaculación podría hacerse de entre los ciudadanos interesados que voluntariamente concurren.

En lo tocante a los funcionarios electorales, en primer término es preciso reconocer que realizaron un esfuerzo desproporcionado si se

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

## V. FORMACIÓN Y AGRUPAMIENTO DE FUERZAS POLÍTICAS

Es incuestionable que el pluralismo que el sistema electoral reconoce no puede ser exclusivamente representativo, sino que necesariamente debe tener una dimensión asociativa, lo suficientemente amplia como para permitir una organización de fuerzas políticas de algunos partidos, con propósitos fundamentalmente electorales. Es imprescindible que una coalición cuente con los requisitos generales que precisa el artículo 63, por ser prácticamente indispensables.

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

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

En el caso de coalición de candidaturas de diputados de mayoría, existen restricciones adicionales contenidas en los numerales I y II del inciso c) del artículo 62 y que no parecen tener una explicación que resulte obvia. El numeral I se refiere a que no podrán registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal; y por su parte, el numeral II estipula que el número de candidaturas para una sola circunscripción, no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

Por lo que concierne a las coaliciones por las que se postulen candidatos por el principio de representación proporcional, la disposición de que tenga efectos en los trescientos distritos electorales parece excluir la posibilidad de que se celebren coaliciones que sólo se refieran a una o varias listas de las cinco circunscripciones en que se divide el territorio nacional, sin que aparentemente haya motivo para ello.

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

## VI. INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La integración de la Cámara de Diputados ha sido la medida de la evolución del sistema político mexicano hacia una representación ciudadana plural y representativa de las diversas fuerzas políticas que accionan al interior de una sociedad en constante transformación. El sistema mixto ha permitido una combinación de estabilidad política

y desarrollo gradual, con una representación popular representativa, donde no se signifique únicamente una mayoría sin equilibrio ni concertación política.

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

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, podría conducir en último caso a su igualdad, es decir, que se eligieran 250 por cada uno de los principios. No parece conveniente intentar una fórmula donde se elija una menor cantidad de diputados de mayoría relativa que de representación proporcional, sin antes agotar la experiencia de un equilibrio entre ambos principios. De otra manera sería como quemar etapas, en el mejor de los casos, o provocar una desorientación del electorado e introducir un principio de menor estabilidad y certeza en el sistema electoral. La reforma de la integración de la Cámara de Diputados implicaría necesariamente una reforma a los artículos 52 y 53 de la Constitución.

Asimismo, 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 el 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 representación de senadores por es-

tado, tres de mayoría y uno de representación; el PARM, a su vez, propuso que en cada entidad hubieran tres senadores, dos de mayoría y uno de representación; 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 que el PRD, por último, propuso que en cada una de las entidades de la Federación se eligieran cuatro senadores por el principio de representación proporcional.

Como se puede observar, la gama de propuestas es bastante rica e interesante, por lo que personalmente me inclinaría a 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 el número de senadores por entidad entre tres y cuatro, con lo que el número de senadores aumentaría de 96 a 128, conservándose así una proporción de uno a cuatro o de uno a cinco, con respecto del número total de diputados.

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

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

La cláusula de gobernabilidad puede ser también un mecanismo compensatorio de la pérdida del premio de mayoría que otorgan los principios de mayoría y que la representación proporcional no sólo puede sustituir, sino que precisamente una de sus funciones es impedir

las llamadas distorsiones que los sistemas de mayoría producen en materia de correspondencia entre el porcentaje de votos de un partido y su porcentaje de escaños en un cámara o cuerpo representativo. Debe tenerse en mente que el tramo de sobrerrepresentación de un partido por la cláusula de gobernabilidad se encuentra entre el 35% y el 60% de la votación que obtenga un partido. Si ninguno obtiene el 35% de la votación nacional o si alguno obtiene más del 60% de tal votación, las doscientas diputaciones de representación proporcional se distribuyen conforme a un principio de proporcionalidad entre porcentaje de votación y porcentaje de diputaciones de representación proporcional.

Es más, conforme al principio establecido por el inciso a) del número IV del artículo 54 de la Constitución, ningún partido político puede obtener más de 35 diputados electos mediante ambos principios, el de mayoría y el de representación proporcional, lo que implica que ningún partido puede tener más del 70% de los escaños de la Cámara de Diputados, aun cuando tenga más del 70% de la votación nacional emitida. La oposición en su conjunto no puede tener menos de 150 diputaciones, lo que equivale al 30% de la Cámara en cuestión. Por lo que si un partido tiene más del 70% de la votación nacional emitida es subrepresentado en la Cámara de Diputados.

La cláusula de gobernabilidad introducida en 1987, también pudo obedecer a una desconfianza en la madurez política de la oposición que pudiera haber conducido a la imposibilidad de configurar una mayoría absoluta por medio de una coalición de la mayoría relativa con un sector de la oposición. Sin embargo, aun conservando la cláusula de gobernabilidad, el tramo de sobrerrepresentación de la mayoría relativa que tenga un partido podría acortarse tanto en su límite superior como en el inferior, sin que se produzca un cambio radical en la posibilidad de configurar una mayoría capaz de gobernar en la Cámara de Diputados, o bien que la minoría unida gobernara sobre la mayoría relativa. Aun suponiendo la necesidad de la cláusula de gobernabilidad, no es necesario que al partido político que tenga la mayoría relativa de la votación se le asignen más del 51% de las diputaciones, para introducir un principio mínimo de gobernabilidad.

## VII. CONTENCIOSO Y CALIFICACIÓN ELECTORAL

En contraste con el proceso electoral federal de 1991, en que las impugnaciones fundadas no son generalizadas y no permiten tener una

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

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

En los países de nuestra misma tradición cultural y social han sido abandonados los sistemas de autocalificación por órgano político, ante el que la tramitación de impugnaciones no es conforme a las garantías procesales de la sustanciación en forma de juicio. En particular, la caracterización del sistema político, por parte de sus críticos, como un sistema de partido dominante, y donde la alternancia en el poder todavía es reciente y marginal, donde la mayoría tiene una permanencia en las Cámaras que ha trascendido de legislatura en legislatura, consolidándose como un poder que aparece como casi permanente y cuya imparcialidad y objetividad en el proceso de calificación es ampliamente cuestionada por la oposición, ha restado legitimidad al sistema de autocalificación, que es todavía usado en varios países democráticos como los Estados Unidos de Norteamérica, donde se originó con la Constitución de 1787. Independientemente de la exactitud y fundamentación de los juicios que la mayoría y la minoría formulen sobre el particular, resulta obvio que en el sistema de autocalificación se ha convertido en una fuente de deslegitimación del sistema político en general y de los órganos colegiados del Poder Legislativo en particular.

Se ha argumentado que el sistema de heterocalificación por órgano judicial no tendría la flexibilidad que tiene el sistema actual de autocalificación por órgano político, pero precisamente la excesiva flexibilidad ha sido hecha aparecer como arbitrariedad y, consecuentemente,

le ha restado credibilidad al proceso de autocalificación. La certeza que la heterocalificación por órgano judicial daría al proceso electoral, podría ser mayor en la medida en que las resoluciones definitivas se tomarían con base en consideraciones de derecho y no en negociaciones políticas, que al estar a la expensa de la correlación de fuerzas de los partidos, han dado la impresión de que lo que se negocia es el voto popular, como lo ha expresado la oposición.

La contrapartida de la reducción o desaparición de la autocalificación es el fortalecimiento del actual órgano jurisdiccional en materia de elecciones federales, que podría quedar como última instancia. El incremento de su responsabilidad haría necesaria una modificación a su competencia y facultades, y haría necesario que el juzgador tuviera una participación más activa en el proceso que se tramita ante el órgano jurisdiccional.

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

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

Además, podrían admitirse pruebas supervenientes o de nueva noticia cuando fueran procedentes e inobjectables. Igualmente, se podría flexibilizar la apreciación de las pruebas. Finalmente, debiera debatirse la conveniencia de determinar en qué casos los órganos judiciales deberían resolver como tribunales de estricto derecho y en qué extremos pudiera admitirse la resolución en conciencia, para darle flexibilidad al juzgador, sin menoscabo de la legalidad.

Finalmente, cabría agregar que en caso de que se juzgara conveniente

la desaparición de la autocalificación, el vacío que dejara la tramitación ante las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión de las impugnaciones de las elecciones de sus miembros, podría ser ocupada por una ampliación del proceso ante el Tribunal Federal Electoral, lo que no únicamente permitiría la ampliación de los plazos de tramitación de los recursos que se interpusieran, sino también de los plazos para la presentación de los recursos y de aportación de pruebas. En general, se permitiría un examen más amplio y completo por parte del juzgador de los elementos de prueba y alegatos presentados por las partes, así como de los méritos de los mismos. Igualmente, la ampliación aludida permitiría a los partidos políticos y demás legitimados, contar con más tiempo para la preparación de los recursos y para recabar los documentos que consideren necesarios.

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

## VIII. EPÍLOGO

La necesidad de una futura reforma electoral, principalmente en lo que hace a elevar el nivel de transparencia y certidumbre, ha sido aceptada prácticamente por todos los partidos políticos, a través de declaraciones de los miembros de sus grupos parlamentarios ante los medios de comunicación masiva. 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 modificaciones como la desaparición del dominante mayoritario, lo que llevaría a que el sistema mixto tuviera una probable integración de 250 diputados electos por cada principio, lo cual implicaría un proceso de redistribución que aun cuando pareciera necesario, no es prudente introducir antes de las elecciones federales de 1994, por razones de índole operativa, así como la introducción de un sistema de representación proporcional en el Senado.

Por lo que concierne a la cláusula de gobernabilidad, existen varias alternativas: aun excluyendo su supresión: primero, la compresión de su tramo actual que abarca del 35% al 60% de la votación, para reducir el ámbito de su aplicación; y segundo, 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 planteada 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.

Como se ha podido apreciar, es previsible que en un futuro no muy lejano se vuelva a discutir una serie de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que hay prácticamente una coincidencia en tal sentido por parte de partidos políticos y autores reconocidos, por lo que se refiere a los temas de coaliciones, prerrogativas y financiamiento, registro condicionado y democracia interna en los partidos; sin embargo, queda aún la duda por lo que se refiere a la inclusión en esa eventual reforma de los temas de la integración de la representación popular en la Cámaras de Diputados y Senadores, así como del sistema de calificación de las elecciones federales y de la cláusula de gobernabilidad, toda vez que ello implicaría necesariamente una modificación de la Constitución en sus artículos 54 y 60, principalmente.

Además de los ciudadanos en general, los que están especialmente interesados en el análisis de los procesos electorales federales, en función de sus actividades profesionales en partidos políticos, órganos electorales e instituciones de investigación sobre materia electoral, tienen el derecho y la obligación de reflexionar sobre la legislación existente y proponer alternativas cuando a su criterio sean deseables, después de un análisis ponderado. En el caso particular del presente trabajo, dicha reflexión ha pretendido ser objetiva e imparcial, alejándose de consideraciones que tengan en cuenta preferencias partidarias como determi-

nantes. Por ello es que se agota su función en su formulación misma dentro de los términos propuestos.

La conveniencia y la oportunidad de las reformas en cada caso concreto serán juzgadas finalmente por el legislador y eventualmente por el Poder Revisor de la Constitución, quienes seguramente programarán tales eventos de tal manera que contribuyan, en el caso concreto, a la mayor transparencia y certidumbre en los próximos comicios federales de 1994; de otra manera, su inserción extemporánea, aun cuando permitiera el ulterior perfeccionamiento de los procesos electorales, en general, podría obstaculizar innecesariamente las elecciones de próxima realización, situación que podría resultar contraproducente y que no beneficiaría al creciente e inevitable desarrollo del sistema político electoral hacia una mayor democracia.