

ARTÍCULO 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
- IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:
 - a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios.
 - b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.
 - c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.
 - d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la dis-

tribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

COMENTARIO: El texto original del artículo 54 de la Constitución de 1917 establecía un sistema electoral directo mayoritario para la elección de los diputados al Congreso de la Unión.

Posteriormente, en 1963, con la reforma política que modificó dicho sistema electoral mediante la creación de los diputados de partido, se reestructuró el contenido temático del artículo 54. Ahora bien, como ya se vio en nuestro comentario al artículo 52, la reforma de 1963 no ofreció los resultados esperados, y por ello en 1977 se volvió a reestructurar el sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados al Congreso de la Unión. A través de dicha reforma político-electoral se establecieron en el artículo 54 las bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales. A continuación analizaremos brevemente el sistema vigente de 1977 hasta 1986, para luego contrastarlo con el gran avance establecido por la reforma política de 1986-87 en el artículo 54, que a diferencia de las reformas cuantitativas ya enunciadas de los artículos 52 y 53, implicó un verdadero cambio cualitativo y cuantitativo quizá de mayor trascendencia que la misma implantación del sistema mixto en 1977. Por último, se analizarán los cambios del sistema con motivo de la reforma de 1989.

El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar bajo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para poder registrar sus listas regionales era demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Ahora bien, este monto de 100 candidaturas se fijó teniendo varios objetivos en consideración. En primer lugar, se buscó que los partidos políticos nacionales registrados representaran una fuerza o corriente de opinión importantes, lo cual se vería comprobado fácticamente si un determinado partido tenía los suficientes candidatos y la capacidad de organización como para poder participar en 100 distritos uninominales a lo largo de todo el territorio nacional. Por otro lado, en caso de que un partido no contara con la infraestructura política y administrativa suficientes como para poder acreditar la participación comentada, entonces resultaba evidente que la disposición constitucional debía ser vista por estos partidos como una meta a alcanzar en el futuro, lo que constituiría un incentivo para que dichos partidos en proceso de germinación llegaran a desarrollarse plenamente. De no existir el citado requisito de la fracción I del artículo 54, se hubiera fomentado una peligrosa atomización partidaria.

La fracción II establecía que para que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, éstos deberían satisfacer los siguientes requisitos. En primer lugar, los partidos que obtuvieran 60 o más diputaciones de mayoría no tendrían derecho a obtener diputados de representación proporcional. En segun-

do término, los partidos políticos que buscaran obtener las citadas diputaciones, deberían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

A continuación analizaremos brevemente algunos de los motivos que fundamentaban los requisitos anteriores. El requisito negativo de no haber ganado 60 o más diputaciones de mayoría, obedecía a la consideración de que un partido que obtiene aproximadamente el 20% del total de los escaños de que conste una asamblea legislativa, no podía ya ser considerado como un partido minoritario necesitado de la medida de apoyo electoral que son los diputados de representación proporcional. En otras palabras, dado que el objetivo de la creación de los diputados de representación proporcional era fortalecer a los partidos minoritarios para que la Cámara de Diputados se enriqueciera con una visión genuinamente plural de los problemas nacionales, no tendría sentido impulsar el uso de la representación proporcional a partidos que por su robustez electoral no constituyen una minoría frágil.

Por otro lado, con el requisito de obtener el mínimo del 1.5% de la votación emitida se quería evitar que en la Cámara de Diputados proliferaran de manera inconveniente partidos políticos sin raigambre nacional que no representaran corrientes políticas dignas de integrar la máxima asamblea política nacional. Ahora bien, cabe señalar que la anterior medida no vulneraba la esperanza de cuajar un sistema político democrático, puesto que no se estaba prescribiendo específicamente ninguna corriente política, sólo se establecía un porcentaje mínimo de fuerza electoral que todo partido auténticamente representativo y sin recurrir a distinción de ideologías debería poder acreditar. Por otro lado, se escogió el monto del 1.5% como mínimo para obtener diputaciones de representación proporcional, porque un porcentaje más alto hubiera resultado en un posible aborto de la reforma política de 1977, como ya había acontecido en 1963, con la reforma que creó los diputados de partido y que estableció entre otros requisitos para su obtención el lograr el 2.5% de la votación total de la elección, porcentaje que como ya se analizó resultó ser demasiado alto para el frágil sistema pluripartidista mexicano.

La fracción III del artículo analizado establecía los lineamientos generales que se seguirían para la repartición de los diputados por representación proporcional a los partidos que hubieran cumplido con los requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Por último, la fracción IV, establecía que de presentarse el caso en que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente 90 o más diputaciones de mayoría, entonces sólo se repartirían el 50% de los escaños distribuibles mediante el sistema de representación proporcional. La razón de ser de dicha medida era lograr que en la Cámara de Diputados existiera siempre una mayoría claramente definida que pudiera dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes que inevitablemente surgen cuando una asamblea legislativa está atomizada políticamente.

En el presente apartado se describirá y analizará el funcionamiento y trascendencia política de las bases establecidas en el artículo 54 constitucional en 1986 para la elección de la porción de 200 diputados de representación proporcional.

La fracción II del artículo 54 vigente hasta 1989, establecía que tendría derecho a obtener diputaciones de representación proporcional, todo partido político nacional que lograra por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones siempre y cuando no hubiera obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría no representara un porcentaje del total de la cámara que sobrepasara o igualara su porcentaje de votos o bien que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría no fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara.

Ahora bien, según la fracción III del artículo 54, al partido que cumpliera con lo dispuesto por las fracciones I y II del mismo numeral, le serían asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de los votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. Igualmente, la Ley determinaba las normas que se usarían para la aplicación de la fórmula que se observaría en la asignación; en todo caso, en dicha asignación se seguía estrictamente el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes ya citadas.

Ahora bien, en los términos de la fracción III, las normas para la asignación de curules eran las siguientes: 1) Si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaban un porcentaje del total de la cámara, inferior a su porcentaje de votos, tenía derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, sólo hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos; 2) Ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración de toda la cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior; 3) Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y a ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, y 4) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la cámara sería decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

El sistema arriba expuesto, en sus términos más generales, buscó conservar el sistema electoral mixto establecido en 1977, pero con un aumento de la representación proporcional en la mezcla que respondía a la dinámica social y política mexicana que mostró estar madura para digerir una mayor dosis de representación proporcional, dentro del marco de predominio del sistema de mayoría, en vista de consideraciones teóricas y comparativas expuestas con anterioridad en

este apartado. Como consecuencia del aumento citado, el mosaico ideológico presente en el Poder Legislativo se vio enriquecido y junto con el vigor de nuevos elementos se observó una labor legislativa que respondió mejor a los problemas nacionales, mediante leyes realistas y cuidadosamente ponderadas.

Ahora bien, independientemente de las consideraciones generales arriba expuestas, dicho mecanismo de distribución de curules aseguró a la oposición un aumento, tanto en términos absolutos como relativos, en el número de curules que podía obtener. De esta manera, los partidos minoritarios se vieron favorecidos por dicho sistema al aumentarse el mínimo porcentual que les correspondía en la Cámara de Diputados, del 25% al 30% de la misma. Como se recordará el mínimo asegurado a la oposición en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, era de 100 diputaciones de un total de 400. La reforma de 1986 al establecer un máximo de 350 curules para la mayoría, fijó un mínimo de 150 diputaciones para la oposición, en el peor de los casos porque —y en este punto radicó el gran avance— dicho sistema eliminó el mecanismo establecido por la Ley anterior, que limitaba la operación de la representación proporcional cuando dos o más partidos, con derecho a participar en la distribución de curules de las listas regionales, hubieran obtenido en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, en cuyo caso sólo se repartiría la mitad de las 100 diputaciones de representación proporcional. Esto implicaba que la oposición sólo podría aspirar —manteniéndose como tal— a obtener un máximo de 189 curules de un total de 400. Pues bien, desde 1986 y hasta 1989, tal mecanismo limitador de la representación proporcional desapareció para dar paso a que la minoría pudiera crecer hasta la mitad menos una de las curules en disputa. De esta manera, será factible lograr una Cámara de Diputados eficiente, estable, y más representativa, sin importar que la mayoría que obtenga el partido mayoritario sea absoluta o relativa.

Por otro lado, la anterior legislación limitaba el acceso a la representación proporcional a aquellos partidos que no hubiesen obtenido 60 o más curules de mayoría. Esto implicaba que tanto el partido mayoritario como aquellos de mediana fuerza quedaran fuera de la representación proporcional. Esta situación se vio convertida por la realidad electoral en una fuente de distorsiones y disfunciones. Así, se daba el caso de que por la complejidad intrínseca del sistema mixto, el electorado desperdiciara votos al sufragar por el partido mayoritario bajo el sistema de representación proporcional, y del cual evidentemente quedaban fuera al obtener más de 60 diputaciones de mayoría. Pues bien, bajo el actual sistema esta falla fue corregida al permitirse el acceso a la representación proporcional al partido mayoritario, si bien en forma limitada para respetar el mínimo ya comentado. Por otro lado, bajo el nuevo sistema se obtiene otra ventaja, que consiste en atemperar el fenómeno de la sobrerepresentación del partido mayoritario, que se daba en detrimento de los subrepresentados al operar el anterior sistema.

Finalmente, en 1989 se reformó el anterior sistema del artículo 54 para quedar de la siguiente manera. Se conservan los 200 diputados de representación proporcional elegidos bajo el sistema de listas regionales, pero un partido sólo

podrá conseguir el registro de sus listas regionales, si demuestra que participa en las dos terceras partes de los distritos uninominales con candidatos de mayoría relativa. Asimismo, se conserva el 1.5% del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, como umbral máximo para tener derecho a que un partido le sean atribuidos diputados de representación proporcional.

La fracción III en vigor, establece que a todo partido que cumpla con las bases anteriores, se le otorgarán diputados de representación proporcional a través de la fórmula establecida por la ley secundaria, siguiéndose para la asignación el orden que tengan los candidatos en las listas regionales.

La fracción IV fija las reglas que se observarán para la asignación de constancias, y son:

a) Se conserva el tope máximo de diputados con que podrá contar un partido en 350 diputados electos mediante ambos sistemas electorales.

b) De darse el caso que ningún partido logre obtener por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, entrará en funcionamiento un sistema mediante el cual a todo partido que satisfaga los requisitos contenidos en las dos bases antes citadas, se le otorgarán constancias de asignación por el número que se necesite para lograr que su presencia en la Cámara de Diputados —combinados ambos sistemas electorales— equivalga al porcentaje de votos logrados.

c) La tercera regla contiene un mecanismo de vital importancia que tiene como finalidad establecer una especie de "cláusula de gobernabilidad", puesto que asegura la creación de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con el fin de evitar las situaciones de *impasse* que congelan la actividad legislativa cuando no existe una mayoría clara. Esta regla entrará en funcionamiento cuando un partido logre obtener el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, a dicho partido se le otorgará constancia de asignación de diputados en cantidad suficiente para que obtenga la mayoría absoluta en la cámara. Asimismo, se le acreditarán dos diputados de representación proporcional adicionales a la mayoría absoluta por cada 1% de la votación lograda arriba del 35% y hasta menos del 60%.

d) Por último, cuando algún partido logre obtener entre el 60% y el 70% de la votación nacional y sus constancias de mayoría relativa equivalgan a un porcentaje del total de la cámara menor a su porcentaje de votos efectivos, podrá obtener diputados de representación proporcional hasta que la suma de curules alcanzadas por ambos sistemas, represente el mismo porcentaje de votos.

El artículo 54 se vincula por su contenido temático con los artículos 52 y 53 que establecen junto con el primero, la esencia del sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

BIBLIOGRAFÍA: Andrea Sánchez, Francisco José de, *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 87-181; Andrea Sánchez, Francisco José de, "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 365-417; Andrea Farello, Peter Frank, *Quevedo, Saavedra Fajardo y su Ars Guber-*

nandi, México, Tesis Doctoral, 1944, pp. 6-82; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 659-675; Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, México, VII, 1979, pp. 65-69; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano*, (separata), México, UNAM, 1981, pp. 28-33; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 313-314; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, p. 191.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ