

ARTÍCULO 52

que representan se vería privado de voz y voto en el foro legislativo si no existiese un diputado suplente.

Como ya vimos al principio de este comentario, nuestra Constitución no reconoce el concepto distrital de la representación, sino que considera que los distritos electorales existen sólo por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales que permitan lograr que el número total de diputaciones que conforman la Cámara esté acorde con la población del país.

En conclusión, resulta claro que la suplencia ha perdido su fundamento original. De esta manera, actualmente la suplencia sirve tan sólo para completar el quórum en alguna de las dos cámaras en caso de que los propietarios faltasen por algún motivo. Sin embargo, incluso esta última función sería superflua de existir un mecanismo de elección expedito para la selección de los representantes faltantes.

Independientemente de su obsolescencia, la suplencia promueve prácticas negativas en la Cámara de Diputados, tales como facilitar que los propietarios se dediquen a otras actividades, a la vez que conservan sus diputaciones como una reserva burocrática.

Por último, el artículo 51 se relaciona íntimamente con el 35 que instituye la prerrogativa del voto; con el 40 que establece a México como una República representativa y democrática; con el 50 que divide al poder Legislativo en dos cámaras; y en general con los artículos 52 a 55 que establecen un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 653-673; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional. Introducción al derecho mexicano* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 64, 67; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 301-320; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 191, 193; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 304-306.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

ARTÍCULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

COMENTARIO: El vigente artículo 52 carece de antecedentes temáticos específicos en los textos constitucionales mexicanos anteriores a la Constitución de 1917. Esto se debe a que la reforma política de 1977 modificó significativa-

mente el sistema electoral contenido en la carta magna mexicana hasta entonces. Por lo anterior, tanto el actual artículo 52 como los dos siguientes tienen como fuente de origen el derecho constitucional comparado de donde se obtuvo la idea de combinar el sistema electoral de mayoría relativa con el sistema electoral de representación proporcional en la medida necesaria para promover el desarrollo de un sistema de partidos plural en México.

A continuación, pasaremos a tratar brevemente las reformas que se han hecho al artículo 52, de 1917 a la fecha. La doctrina constitucional general establece que la determinación del número total de representantes que conforman una cámara de diputados, concuerde con la población de un país, para que exista una correspondencia razonable entre ambos elementos. Por esto, en vista del crecimiento acelerado de la población mexicana, el artículo 52 fue reformado en cinco ocasiones a partir de 1917, para aumentar el número de habitantes que correspondían a cada diputación. Por otro lado, la reforma del 6 de diciembre de 1977, significó una modificación radical del sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados federal que se tratará más adelante en el presente comentario, al igual que las modificaciones de 1986.

El sistema representativo vigente en México desde la expedición de la Constitución de 1917 ha pasado por diversas reformas que han buscado inyectar mayor vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa originalmente contenida en la Constitución de 1917 fue modificada en 1963 con la creación de los diputados de partido cuyo fin era fortalecer a los partidos políticos minoritarios para aumentar el número de sus militantes en la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría sí hubiesen obtenido un porcentaje de votos significativo que justificara una participación en la cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.

Ahora bien, para que un partido político minoritario tuviera acceso a la participación de diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado cuando menos el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Una vez dado dicho supuesto, el partido tenía entonces derecho a obtener 5 diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 20 diputaciones. Por otro lado, los partidos que lograran obtener 20 curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener acceso a la obtención de diputados de partido, los partidos políticos también debían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de celebración de las elecciones.

Ahora bien, no obstante las buenas intenciones de los impulsores de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la solución esperada para el problema de la anemia partidista. Por ello en 1972 se tuvo que reducir el porcentaje referido del 2.5% al 1.5% del total de votos que se exigía para que los partidos pudieran tener derecho a obtener diputaciones de partido con la esperanza de que mediante dicha reducción los partidos minoritarios tuvieran finalmente acceso al foro legislativo federal.

Sin embargo, el sistema político mexicano no alcanzó el nivel de una estructura auténticamente pluripartidista. Este *impasse* condujo a la consideración generalizada de que urgía una reforma sustancial del sistema electoral mexicano para lograr tal meta. Fue así, que el 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema mixto con dominante mayoritario.

De esta forma, el artículo 52 reformado estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta hasta por 400 diputados, de los cuales, 300 serían elegidos a través del sistema de mayoría relativa y hasta 100 serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional. Posteriormente, mediante la reforma política de 1986, se amplió el número de las diputaciones de representación proporcional a 200, pero manteniéndose las 300 de mayoría relativa. Con dicha reforma se planeó un espacio mínimo para los partidos minoritarios del 30% de la Cámara de Diputados en comparación con el 25% establecido para los mismos, contemplado anteriormente por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Ahora bien, con el fin de ubicar mejor las características del sistema electoral vigente recordaremos a continuación —así sea brevemente— los elementos esenciales tanto de los sistemas electorales de mayoría relativa como los de los sistemas electorales de representación proporcional.

La fórmula mayoritaria convierte los votos en escaños parlamentarios de manera quizá demasiado simplista. Bajo este sistema, aquel candidato o lista de candidatos que obtenga de entre el conjunto de candidatos el mayor porcentaje de los votos emitidos en una elección dada será el ganador de la diputación en disputa. De esta manera, uno de los objetivos fundamentales del sistema electoral mayoritario es reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración para el peso específico que puedan representar —en el conjunto del electorado— las tendencias o grupos minoritarios. De esta manera, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara y bien establecida mayoría lo que favorecerá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser administrado sin el obstáculo paralizador que puede significar un gobierno atomizado políticamente. Ahora bien, dado que en el sistema analizado arriba gana el candidato que obtiene un voto más que el candidato inmediatamente más próximo —con independencia de la cantidad de votos obtenida por los otros candidatos— resulta ser que dicho sistema provoca los peligrosos fenómenos de hiperrepresentación y de la hiporrepresentación. En otras palabras, los votos de los perdedores en realidad son desperdiciados porque no tienen incidencia alguna respecto de la repartición de curules.

El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como una de sus consecuencias principales la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo al monto de votos logrados por cada uno de los candidatos o partidos. De esta forma, el sistema de representación proporcional busca que las corrientes políticas más importantes estén representadas en las asambleas políticas. Esto da como resultado que una gran diversidad de partidos —pequeños y medianos— tendrán acceso al poder, conformándose así un sistema político auténticamente plural. Por otro lado, la

representación proporcional también fomenta la estabilidad e independencia de los partidos porque éstos no obtienen ventajas electorales al aliarse con otros partidos de corriente política similar.

Gran Bretaña puede ser tomado como el arquetipo del sistema electoral mayoritario, puesto que ejemplifica el atractivo que tiene la sencillez del sistema de mayoría simple, ya que los distritos uninominales tienen representantes con un arraigo local fuerte, lo que garantiza que cada localidad tenga su propio portavoz identificable en el foro legislativo. Sin embargo, las principales virtudes del sistema son las de carácter más bien nacional. Así, por lo general el sistema nos ofrece decisiones claras y obliga a los partidos a tener bases amplias. Por otro lado, el sistema de mayoría simple promueve la existencia de partidos fuertes y desincentiva a los débiles con lo que tienden a predominar dos partidos, y el que obtiene más votos usualmente obtiene una mayoría clara de asientos. Así, las elecciones seleccionan gobiernos.

Sin embargo, por otro lado, Gran Bretaña también nos brinda ejemplos de las anomalías que el sistema de mayoría simple puede producir. Por otra parte, la alternancia entre gobiernos unipartidistas no conduce necesariamente al bien del país *vis a vis* los compromisos continuos observados en países cuyos sistemas electorales aseguran que nunca existiera una mayoría clara.

Israel puede ser tomado como el arquetipo del sistema de representación proporcional. Todo el país constituye una gran circunscripción. Los electores escogen de entre los partidos registrados, que proponen candidatos, y los asientos que componen la asamblea a integrarse son distribuidos en proporción exacta a los votos. Así, con un parlamento de 150 miembros sólo se necesita obtener el 0.67% del voto nacional para asegurar un asiento. El sistema no muestra las anomalías estadísticas que denotan la mayor parte de los arreglos proporcionales, no se diga de las del sistema de mayoría simple. Sin embargo, el precio de su equidad se puede observar en las crisis prolongadas que ocurren en la formación de gobiernos.

Ahora bien, entre los dos extremos citados existe un amplio espectro de posibilidades. Italia, Alemania Occidental, y los países escandinavos tienen sistemas que garantizan que la proporción de asientos estará bastante cerca a la proporción de votos —aunque en Alemania y en Suecia los partidos muy pequeños son excluidos—. Sin embargo, Canadá y los Estados Unidos siguen el patrón británico de la mayoría simple, con su tendencia a otorgar al partido más fuerte electoralmente, un porcentaje exagerado de los asientos y a los más pequeños casi ninguno. Por último, la Francia de la Quinta República con su segunda vuelta tiene un sistema que se encuentra más cerca del lado mayoritario de la escala que del proporcional.

Dentro de los sistemas de representación proporcional más sólidamente establecidos existen sutilezas en la contabilización de los votos que pueden implicar diferencias en la repartición de curules. De esta manera, la fórmula del promedio más alto que otorga asientos a votos es el sistema más sencillo; pero beneficia a los partidos grandes en detrimento de los pequeños. Por otro lado, la fórmula d'Hondt, que modifica un tanto esta tendencia, ha sido utilizada más

ampliamente. Sin embargo, en Dinamarca y Noruega se implementó una versión del más proporcional método de Sainte-Lague.

Una vez analizadas las características de los dos sistemas electorales que se combinaron para crear el sistema mixto actualmente vigente en México, y que se basa en la estructura creada en 1977 —procede ver mediante qué mecanismos se pone en marcha aquél—.

En primer término, para la elección de los 300 diputados de mayoría se divide al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto significa que cada partido político postula a un solo candidato por cada distrito en que participe —de ahí el vocablo uninominal— y por ende solamente el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendrá la curul del distrito de que se trate.

En segundo lugar, para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulan listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide al país. De esta manera, en cada circunscripción plurinominal se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominales —significando más de uno— para identificar a dichas circunscripciones.

Por último, en cuanto al artículo 52 constitucional ahora comentado, cabe apuntar a manera de reafirmación que si bien la reforma de 1986, modificó tan sólo el dato cuantitativo del número de diputaciones reservadas para el sistema de representación proporcional aumentándolo de 100 a 200, lo que en su momento se consideró como una adición meramente cuantitativa, a raíz de los resultados electorales de los comicios celebrados el 6 de julio de 1988, ha venido a resultar una reforma de vital trascendencia en la conformación del actual sistema político mexicano. Merced al citado aumento, combinado con una modificación de preferencias electorales, el PRI perdió las dos terceras partes de la cámara baja que tradicionalmente había monopolizado y que son necesarias para reformar la carta fundamental. Dicho estado de cosas lleva a la negociación interpartidaria y a la formación de coaliciones *de facto* obligadas entre partidos de oposición y la mayoría del PRI.

Por último, cabe destacar que el artículo 52 se vincula con los artículos 53 y 54. El primero sienta los lineamientos generales para la constitución tanto de los 300 distritos uninominales, como de las circunscripciones plurinominales. Por su parte el segundo precepto establece las bases para el funcionamiento del sistema de representación proporcional.

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 Gubernandi*, 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

ARTÍCULO 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

COMENTARIO: La esencia temática del vigente artículo 53, está inspirada principalmente en la doctrina constitucional, en el derecho comparado y es un producto de la reforma política de 1977, con las ampliaciones establecidas por la reforma electoral de 1986.

Ahora bien, el artículo 53 establece las unidades territoriales electorales en cuyo ámbito los ciudadanos de un país ejercen su derecho al voto activo. Así, para la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, el artículo analizado establece dos tipos de unidades territoriales electorales que, en el contexto electoral mexicano, corresponden, a su vez, a dos sistemas electorales distintos.

La primera unidad territorial electoral es el distrito electoral uninominal, de los cuales habrá 300. Para determinar el número de habitantes que corresponden a cada distrito se divide a la población total del país entre 300. Posteriormente, se hace una distribución de los 300 distritos uninominales entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, utilizando para ello las cifras arrojadas en el último censo general de población.

Por otro lado, y en vista de que existen Estados en la República Mexicana con una baja población total, el artículo comentado establece también que bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría. Con esta medida, la Constitución asegura la presencia en la Cámara de Diputados de todas las entidades que componen la Federación.

Así pues, el mecanismo anterior implica que a mayor densidad poblacional de una entidad federativa, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen, con independencia de las dimensiones propiamente geográficas que tenga dicha entidad. De esta manera, por ejemplo, se da el caso de que el Distrito Federal que geográficamente es mucho más pequeño que el Estado de Chihuahua, por ejemplo, tenga un mayor número de distritos electorales uninominales con base en su mayor población.