

# Régimen Constitucional Para la Elección de Diputados Federales

**Jaime Escamilla Hernández**

La elección de diputados federales está regulada por un nuevo marco constitucional. A partir de julio del presente año, la renovación federal de diputados se sujetará a las reformas constitucionales de diciembre de 1986 y a la entrada en vigor del Código Federal Electoral. Aquí nos proponemos definir este marco constitucional, limitando nuestros comentarios a los artículos 52, 53 y 54 de la Ley Fundamental.

## **1. Integración de la Cámara y sistema mixto con dominante mayoritario**

En el artículo 52 de la Constitución federal vigente, podemos destacar dos disposiciones esenciales: a) La Cámara de Diputados estará integrada por 500 disputados; b) 300 diputados serán electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La primera disposición es importante si se toma en cuenta que el texto constitucional anterior establecía una integración de 400 diputados. Con objeto de adecuar el nivel de representatividad, debido al aumento poblacional, las reformas de diciembre de 1986 incrementan en cien el número de diputados a elegir mediante el principio de representación proporcional. Cabe advertir que de manera correlativa a este aumento, los nuevos mecanismos establecidos en el artículo 54 constitucional para tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, permiten de manera contraria al texto anterior, que el partido mayoritario participe en el reparto de estas curules. Si antes los 100 escaños de representación proporcional constituían una zona reservada a la oposición, ahora, el partido mayoritario puede llegar a obtener hasta 50 de los 100 escaños incrementados.

La segunda disposición que hemos destacado, se refiere al establecimiento de un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. Mixto, porque introduce elementos del régimen electoral de votación mayoritaria relativa y elementos del régimen de representación proporcional, a la vez que combinados, respectivamente, con modalidades de escrutinio uninominal y plurinominal en base a listas. Con dominante mayoritario, pues por el principio de votación mayoritaria relativa se asignan la mayoría de escaños a ocupar en la Cámara de Diputados. Dicho en otras palabras: 300 escaños serán asignados a candidatos que obtengan la mayoría de votos en cada distrito electoral uninominal y 200 serán distribuidos de manera proporcional según el número de votos que los partidos obtengan en cada una de las circunscripciones plurinominales. Se trata, pues, de la aplicación combinada de dos sistemas electorales diferentes, quedando el de mayoría relativa como sistema principal. Con este sistema electoral mixto se procura, por una parte, mantener en poder de un solo partido una amplia mayoría de escaños en la Cámara, permitiendo, por ende, la unidad de acción y eficacia de ésta, y, por otra, dar acceso en la Cámara a los partidos minoritarios, preservando su identidad y su derecho a integrar la representación nacional.

## **2. Demarcación territorial**

Las disposiciones del artículo 53 constitucional, se refieren a: a) las bases generales para llevar a cabo la demarcación de los 300 distritos electorales uninominales entre las entidades federativas (y el D.F.); b) la elección de cuando menos dos diputados de mayoría en cada Estado de la República; c) el número de circunscripciones electorales en que se dividirá el país, remitiendo a la Ley de la materia para que ésta sea la que defina la forma de hacer su demarcación territorial.

a) Para hacer efectivo el derecho al sufragio, y su principio, un ciudadano un voto-igual valor, necesario es que al hacerse la demarcación de los 300 distritos electorales y la correspondiente distribución de estos entre



Christian Rohlfs: *El prisionero* (1a. fase). 1918.

las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, la proporción electores-representación sea lo más justa posible, además de que debe lograrse una equilibrada representación entre zonas urbanas y zonas rurales. De conformidad al artículo comentado, la determinación de la proporción entre habitantes del país y número de diputados de mayoría, se obtiene dividiendo la población total, según el último censo general, por 300.

b) Se prevé, independientemente de la extensión geográfica, un mecanismo compensatorio en la representación entre Estados de mayor densidad poblacional y aquellos que su población es escasa, de tal forma que estos últimos al menos cuenten con dos diputados de mayoría elegidos en su territorio. El precedente de mayor importancia es el contenido en la Constitución de 1824, en cuanto consideró que se nombraría un diputado como mínimo en los Estados que no contaran con la base poblacional establecida. Pero fue hasta la reforma del artículo 52 de la Constitución de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, cuando se estableció que en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados propietarios.

c) Cuando se adoptó el sistema electoral mixto con la Reforma Política de 1977, se hizo necesario introducir un nuevo tipo de unidad geográfica electoral, estableciéndose que para la elección de los 100 diputados de representación proporcional se constituirían hasta cinco circunscripciones plurinominales en el país. Las recientes reformas en materia electoral, de diciembre de 1986, fijan en cinco el número de circunscripciones plurinominales. En relación a la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones, el Código Federal Electoral faculta a la Comisión Federal Electoral para que, en base a los estudios del Registro Nacional de Electores, defina el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada circunscripción, así como para determinar el ámbito territorial de cada elección, definiendo, además, las capitales que serán cabeceras de circunscripción.

### 3. Concurrencia obligada

El artículo 54 constitucional establece las bases generales que regirán la elección de los 200 diputados de representación proporcional.

La fracción 1 de este artículo, mantiene la concurrencia obligada de los partidos políticos en por lo menos una tercera parte de los distritos uninominales. Cuando se introdujo este requisito, sin el cual partidos políticos no obtienen el registro de las listas de sus candidatos a diputados de representación proporcional, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales consideró que ésta exigencia estimularía "la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios". Y, efectivamente, la experiencia de los

procesos electorales de 1979, 1982 y 1985, demostró que sí hubo una participación constante de los partidos minoritarios en las elecciones de diputados de mayoría pero nunca verdadera. Al cumplir los partidos de oposición con este requisito, los candidatos del partido mayoritario encontraron opositores en todos los distritos electorales uninominales, pero en realidad el nivel de concurrencia competitiva fue ficticio. El escrutinio de mayoría hizo sentir sus efectos: discriminar a los partidos minoritarios en la obtención de escaños de mayoría relativa. El contexto en el que se aplica este régimen de escrutinio, contexto de partido dominante, permitió que en los tres procesos electorales pasados el partido mayoritario obtuviese un fácil triunfo en la casi totalidad de los 300 distritos uninominales. No se necesita ser un experto en cuestiones electorales para darse cuenta que el régimen de escrutinio de mayoría simple tiende a favorecer al partido más fuertemente organizado, ya no digamos aplicado en un contexto de partido dominante. Así, la función real que cumplió y seguirá cumpliendo el requisito aquí comentando, es el legitimar los triunfos electorales de un solo partido. Es bien sabido que hasta antes de la Reforma Política de 1977, los triunfos electorales del PRI se obtenían sin que se presentase opositor en un buen número de distritos uninominales. Al introducirse la obligación de los partidos políticos a presentar candidatos en cuando menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales, la totalidad de éstos fue fácilmente cubierta en todos los casos por dos o más candidatos. De esta manera, obligados los partidos minoritarios a concurrir y a ser derrotados, la victoria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se manifestó legitimada ante la opinión pública. Los triunfos ya no se obtienen, como antes, con candidatos únicos, sino frente a candidatos obligados a concurrir.

#### **4. Mínima aceptación ciudadana**

El requisito en la fracción 11 del artículo 54, el cual es necesario cubrir para tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, es el haber obtenido cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida en todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. Es de considerarse que de cubrirse éste, los partidos cuentan con una mínima aceptación ciudadana que justifica su acceso a la Cámara. En efecto, este porcentaje (muy inferior al que en otros países con sistema electoral mixto se exige) permitió, en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, que todos los partidos minoritarios (a excepción del PRT en 1982) pudieran tener acceso aunque sea mínimamente a la Cámara. Pero al lado de este efecto positivo, el sistema de representación proporcional, vinculado al mínimo requisito del 1.5% de la votación, impulsó un número cada vez mayor de concurrencia de partidos minoritarios con registro, fraccionalizando, consecuentemente, su

presencia parlamentaria. Al haber mayor concurrencia dentro de un espacio restringido de representación (hasta 100 diputados, antes de las reformas de 1986), la oposición en su conjunto se debilitó frente al partido del gobierno.

La fracción comentada añade dos supuestos según los cuales de realizarse alguno de ellos los partidos quedan excluidos del reparto de escaños de representación proporcional. Con estos supuestos excluyentes, establecidos en los incisos a) y b) de la fracción comentada, y que explicamos más adelante, quedaron derogadas los puestos anteriores de 60 o más constancias de mayoría obtenidas por un sólo partido para quedar excluido, como el de 90 o más constancias de mayoría obtenidas por dos o más partidos para tener, en este caso, tan sólo derecho al 50% del reparto de escaños. Los nuevos supuestos obedecen a principios totalmente diferentes a los contenidos en la legislación electoral de la Reforma Política de 1977; ya no están previstos tomando en cuenta un posible crecimiento de los partidos de oposición, sino que se prevé un mecanismo de composición automática tomando en cuenta una posible sub-representación del partido mayoritario y, además, una eventual carencia de mayoría absoluta en la Cámara. Más adelante lo explicaremos con mayor detenimiento.

#### **5. Fórmula electoral**

La fracción 111 del mismo artículo quedó en los mismos términos que el complemento en la legislación de 1977, excepción hecha de la eliminación de uno de los mecanismos para hacer la atribución, a los partidos políticos, del número de curules por el principio de representación proporcional. El texto anterior señalaba que la Ley determinaría las fórmulas electorales y los procedimientos para la asignación; ahora dice: "La Ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación".

De acuerdo a la legislación anterior, la Ley de la materia, la LFOPPE, en su artículo 157 establecía dos fórmulas de representatividad mínima y, b) la fórmula de primera proporcionalidad. Dados los elementos que integraban cada una de estas dos fórmulas, la asignación del número de escaños a los partidos de oposición podía variar, según fuera la fórmula aplicada. En este sentido, teóricamente la fórmula de representatividad mínima tendería a favorecer en la asignación de escaños al partido de opción más fuerte; y, de manera contraria, la fórmula de primera proporcionalidad favorecería a los partidos de oposición más débiles. Esta última fórmula fue la que se aplicó en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, realizando los efectos previstos. En este caso, el partido fue el PAN. Así, por ejemplo, según los resultados de las votaciones de 1985, de haberse aplicado la fórmula de representatividad mínima el PAN hubiera obtenido en



Ernst Barlach: *La muerte del niño*. 1919.

lugar treinta y dos, treinta y nueve escaños de representación proporcional, es decir, siete diputados más de los que obtuvo.

Con las últimas reformas electorales de diciembre de 1986, y habiendo quedado comprobado en la práctica electoral el efecto comentado, el nuevo Código Federal Electoral prevé la aplicación exclusiva de la fórmula de primera proporcionalidad.

#### **6. Nuevos mecanismos para acceder a la asignación de diputados de representación proporcional**

Independientemente de lo que pudiera argumentarse desde el punto de vista jurídico formal, a nuestro juicio, los preceptos contenidos en el artículo 54, fracción IV, tiene como finalidad: a) otorgar al partido mayoritario cuando menos una representación proporcional entre votos y número de escaños en la Cámara, en el caso que, obteniendo el 51% o más de la votación nacional efectiva, pudiera llegar a encontrarse sub-representado por el sistema electoral de mayoría y, b) asegurar una mayoría absoluta de escaños en la Cámara a un sólo partido, cuando eventualmente no obtuviese el 51% de la votación nacional efectiva y no alcanzase con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

De conformidad a los nuevos supuestos, como ya lo

señalamos, ahora ya no se establece el requisito de las 60 o más constancias de mayoría para que el partido quede excluido de la asignación de escaños de representación proporcional (lo que implicaba que la asignación de estos escaños fuera únicamente para los partidos de oposición), sino que se asegura que este partido haya obtenido un porcentaje de constancia de mayoría superior o igual a su porcentaje de votos, siempre y cuando hubiese obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva o, de haber sido menor este porcentaje, haya al menos obtenido un número de constancia de mayoría relativa o superior a la mitad más uno de los miembros de la Cámara (incisos a) y b) de la fracción 11). De no ser así, en la fracción IV, inciso a), se prevé que el partido mayoritario tendrá derecho a la asignación de escaños de representación proporcional. Ciertamente, la Cámara aumenta su representatividad al incrementarse en 100 diputados elegidos por el principio de representación proporcional (Art. 52), pero ahora, el partido mayoritario puede acceder hasta la mitad de ellos, toda vez que el inciso b) de la fracción IV lo autoriza a acumular hasta 350 diputados por ambos principios electorales.

Vemos de manera particular los supuestos previstos. En el supuesto del inciso a) de la fracción 11, si la proporción porcentual en la distribución de escaños de mayoría es igual o superior a la votación obtenida a nivel nacional por el partido mayoritario éste no tiene derecho a

la asignación de diputados de representación proporcional. Aquí doy por supuesto, que en la práctica electoral el PRI será el único en alcanzar el 51% o más de la votación nacional efectiva que legalmente se prescribe en este inciso. Así pues, no hay problema alguno cuando el sistema electoral de mayoría asigna una justa proporcionalidad al partido mayoritario y, menos aún, cuando obtiene un porcentaje de curules de mayoría superior a su porcentaje de votos obtenidos, es decir, cuando esté sobrerrepresentado; El criterio es el siguiente: la proporción exacta o superior entre representación obtenida y número de votos para el partido mayoritario, lo excluye de la asignación de diputados elegidos por el sistema electoral de representación proporcional. Si no obtiene esta representación superior o igual, sí puede participar en la distribución de escaños de representación proporcional según lo previsto en el inciso a) de la fracción IV; dicho en otras palabras, si el sistema electoral de mayoría no le otorga al partido mayoritario al menos la proporción justa en la representación, el mecanismo legal previsto en esta última fracción la hace proporcional y, consecuentemente, le resta escaños a la oposición. Como es fácil advertir, el criterio de proporcionalidad se aplica en sus justos términos, ni más ni menos, a un sólo partido, justamente el criterio que se niega a nivel general para todos los partidos. Así tenemos que, confrontado el principio formal y el principio material de la ley, la ley no es general e igual para todos los partidos.

Se prevé, pues, un mecanismo a través del cual llegado el caso de una eventual sub-representación por el principio electoral de mayoría, automáticamente opera un sistema de compensación proporcional. Si por el sistema electoral de mayoría se llega a estar sub-representado, por el sistema electoral de representación proporcional se recupera el nivel de representatividad perdida. Así, por ejemplo, si el Partido Revolucionario Institucional obtiene el 70% de la votación nacional efectiva, pero su número de constancias de mayoría representa un porcentaje del total de la Cámara inferior al referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el 70%. Aquí nos preguntamos: si la Constitución reconoce que el criterio de proporcionalidad, "representación-votos obtenidos", es un criterio válido en este caso a favor de un sólo partido ¿por qué no instituye un sistema en donde el criterio de representación proporcional sea igual para todos los partidos políticos? ¿O qué acaso las disposiciones constitucionales no deben contener principios generales e iguales?

La disposición prescrita en el inciso c) del artículo 54 constitucional se refiere a la asignación de diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, en el supuesto de que ningún



Eliseo Salazar: La madre y el niño muerto. 1933.

partido obtenga el 51% de la votación nacional efectiva y que ninguno alcance, con sus constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la Cámara. El inciso d), de este mismo artículo, prevé que en caso de empate en el número de constancias de mayoría absoluta de la Cámara se decidirá en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

En primer lugar, es claro que el propósito fundamental de estas disposiciones es el prever un mecanismo que asegure, llegado el caso, una mayoría absoluta en la Cámara a un sólo partido, negándose, con esto, un sistema de coaliciones. En segundo lugar, los preceptos previstos presuponen un sistema de partido dominante y, eventualmente, un esquema bipartidista, pero nunca un sistema multipartidista. ¿Qué sucedería de llegar a existir en la práctica electoral mexicana un auténtico sistema pluripartidista? En este caso, sería probable que ningún partido obtuviera el 51% de la votación nacional efectiva y que no alcanzara con sus constancias de mayoría y de representación proporcional la mitad más uno de los escaños en la Cámara. De estar en vigor las disposiciones que comentamos, ¿debemos entender que será la propia Constitución y no el voto de los ciudadanos la que dá el derecho a la asignación de escaños hasta alcanzar la mitad más uno de los escaños de la Cámara? En este caso, la Constitución substituiría al ciudadano, convirtiéndose ella misma en elector. Por supuesto que esta hipótesis es muy improbable de realizarse, dando el sistema de partido dominante que prevalece en México, pero también es justo pedir que toda disposición constitucional implique siempre la garantía del derecho al sufragio efectivo y, en general, al sistema representativo y popular.