

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO ZARZOSA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Eduardo Zarzosa Sánchez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de elección de diputados.

Exposición de Motivos

México está constituido como una república federal, integrada por 32 entidades federativas autónomas en su régimen interior. Para el ejercicio del poder, se divide en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Ambas constituyen asambleas deliberativas plurales cuyo objetivo hacer valer los intereses y posturas que los ciudadanos mediante la creación de leyes. Además, funge como un poder cuyo “control legislativo por ejemplo, se realiza con el fin de evitar que el Ejecutivo abuse de sus facultades y se extralimite en perjuicio de los gobernados, además evita que adquiera mayor influencia sobre los otros.”¹

Entre los mecanismos de control del Poder Ejecutivo que existen en la Cámara de Diputados se encuentran los previstos en el artículo 74 de la Constitución: expedir el bando solemne para la declaración del presidente electo, la fiscalización de la federación, la aprobación del presupuesto de egresos y el juicio político.²

Si bien es cierto que el diputado federal es el representante de los ciudadanos, lo cierto es que su elección mediante el sufragio directo no siempre refleja la pluralidad política del país, ni se constituye como un contrapeso del Poder Ejecutivo. Por ello, además del principio de mayoría relativa, existe la elección de representación plurinominal.³ Este último concepto, proviene del latín numerus que significa número y pluralis que se relaciona a “muchos”.

El sistema de representación proporcional apareció por primera vez en México con la reforma política electoral de 1977, la cual representó un parteaguas en el proceso de democratización, porque permitió dar voz a los intereses y posturas políticas e ideológicas de las minorías.

En palabras de su autor, Jesús Reyes Heróles, el objetivo fue “que el Estado ensanche las posibilidades de representación política de tal manera que pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, diferenciando en mucho de la mayoría, forman parte de la nación”.⁴

Tales modificaciones permitieron que el poder legislativo pasara de ser un órgano monopolizado por una sola ideología política a un espacio conformado por representantes de otras líneas ideológicas, que si bien, no obtenían las mayorías en las elecciones, sí contaban con la representación de minorías. Fue así que la Cámara Baja se conformó como un órgano plural que atendía a los intereses sociales de distintos sectores y comenzó a operar como un verdadero órgano de control de poder ejecutivo.

La reforma electoral de 1977, modificó el artículo 52 de la Constitución Política a fin de establecer que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 legisladores electos por el principio de mayoría directa y 100

diputados seleccionados mediante el principio de representación proporcional, a través de un sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.⁵

Asimismo, planteó en el artículo 54 que los partidos políticos podían participar en el sistema de listas en los siguientes supuestos:

1. Contaran con candidatos a diputados en la tercera parte de los 300 distritos electorales;
2. Que los partidos cuenten con menos de 60 constancias de mayoría;
3. Alcanzar 1.5 por ciento de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales;
4. Los partidos que cumplan con los requisitos anteriores le serán asignados el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente.⁶

A partir de ello, el sistema electoral mexicano sufrió diversos cambios en relación con el sistema de representación proporcional; en 1986 por ejemplo, se amplió el número de diputados plurinominales de 100 a 200.⁷

Actualmente este sistema se rige bajo los siguientes principios:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases 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 tres por ciento del total de la votación válida 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 las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las

circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos

De acuerdo con lo anterior, el artículo 16 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que para elegir a los 200 diputados mediante el sistema de listas, las autoridades emitirán el principio de proporcionalidad pura, el cual se encuentra integrado por los siguientes elementos: a) cociente natural y b) resto mayor.

El primer número constituye el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Por su parte, el resto mayor constituye el remanente más alto entre los restos de votaciones de cada partido político una vez que se distribuye el cociente natural.⁸

Con esta fórmula, la autoridad electoral deberá dividir la votación nacional entre el número de 200 diputados de representación proporcional a fin de determinar cuántos lugares tocan de conformidad con el número de veces que su votación cuente con el número obtenido por la fórmula del cociente natural. Aquellos lugares que falten de asignar se establecerán mediante el principio del resto mayor.⁹

Si bien este principio ha permitido conformar un sistema plural, lo cierto es que la elección de los plurinominales se asigna conforme a una fórmula de que no necesariamente refleja la diversidad política y cultural que existe en el país. Adicionalmente, se han documentado diversos casos en los que la implementación errónea de la fórmula genera un sistema de asignaciones equivocado que posteriormente suele ser impugnado ante el tribunal electoral.

Fue precisamente por tales motivos que la reforma política-electoral de 1993 introdujo una vía de representación que funcionó, y aún funciona, para la elección de senadores. Este sistema, denominado “primera minoría”, establece que en la elección federal, además de la fórmula de dos senadores electos por el principio de mayoría relativa, también será senador aquel candidato que obtuviera el segundo lugar en las votaciones.

Estas modificaciones se realizaron con el objeto de garantizar que cada Entidad Federativa contara con al menos un senador de oposición que representara los intereses de sus electores. Esto permitió que “en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que entonces ya atravesaba el país.”¹⁰

La primera minoría se caracteriza por atender a la representación directa y los intereses de los ciudadanos. Si bien es evidente que el senador que obtuvo el segundo lugar en las votaciones, no fue electo, cuenta con un importante electorado que creó en su proyecto político.

Es por ello que, además de permitir la conformación de una cámara alta más plural, también atiende a los intereses específicos de la pluralidad política nacional desde un sistema de representación directa. El resultado de esto es la conformación de un Poder Legislativo que atiende a los distintos intereses sociales mediante la negociación, el consenso y el desarrollo de un proyecto de nación que busca dar respuesta a las distintas realidades sociales y culturales del país.

A pesar de que este mecanismo ha fomentado de manera determinante la pluralidad, actualmente no se encuentra previsto para la elección de diputados.

La cámara baja representa a los ciudadanos, es el máximo órgano encargado de mostrar el pluralismo político y la diversidad social que existe en el país. Los diputados son garantes de los intereses del pueblo y, sin embargo, el sistema de representación que existe se basa únicamente en la conformación de fórmulas que no responde al

capital político directo de aquellas personas que habiendo perdido una elección, cuentan con un electorado importante que compagina con su proyecto.

Así, el sistema de representación proporcional no es suficiente para establecer una composición que refleje la diversidad de México, toda vez que el sistema se basa en proporciones establecidas conforme a una fórmula que no está diseñada para reflejar de manera directa la decisión de los votantes, sino que se fundamenta en estimaciones y proporciones equitativas entre todos los partidos políticos a fin de repartir curules.

Precisamente por ello, la presente iniciativa tiene como objetivo modificar el sistema de elección de diputados plurinominales a fin de introducir el mecanismo de primera minoría en la elección de diputados, para fomentar el pluralismo, la negociación, atender a la gobernabilidad y responder a las demandas e intereses de los ciudadanos.

De esta forma, se propone establecer que 100 diputados sean electos mediante el sistema de listas y 100 a través del principio de primera minoría para quedar como sigue:

| Dice | Debe decir |
|---|---|
| <p>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.</p> | <p>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, 100 mediante el principio de primera minoría y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p> |
| <p>Artículo 53. ...</p> <p>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.</p> | <p>Artículo 53. ...</p> <p>Para la elección de los 100 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.</p> <p>Los 100 diputados asignados a la primera minoría serán aquellos, que habiendo obtenido el segundo lugar en la votación federal, cuenten con el mayor número de votos válidos emitidos.</p> |
| <p>Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I a VI. ...</p> | <p>Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I a VI. ...</p> |

Por lo expuesto se presenta el siguiente:

Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de elección de diputados

Primero. Se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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, 100 mediante el principio de primera minoría y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los 100 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.

Los 100 diputados asignados a la primera minoría serán aquellos, que habiendo obtenido el segundo lugar en la votación federal, cuenten con el mayor número de votos válidos emitidos.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas correspondientes a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de establecer las reglas generales para la integración del principio de primera minoría en la elección de diputados federales.

Tercero. El principio de primera minoría comenzará a funcionar en las elecciones federales de 2021.

Notas

1 Marco Antonio García Pérez “Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político” a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

2 *Ibidem*. Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 José Luis Camacho Vargas. (2013). El Congreso Mexicano. 08/02/2019, de Cámara de Diputados Sitio web: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/cong_mex.pdf

4 Reyes Heróles, Jesús. Citado por Lorenzo Córdova Vianelo “La reforma electoral y el cambio político en México” Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Primera reimpresión Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

5 Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51,52,53,54,55,60, 61, 63, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977.

6 *Ibidem*.

7 Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53 segundo párrafo; 53 primer párrafo y fracciones II, III y IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1986.

8 Artículo 16. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

9 Artículo 17 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

10 Lorenzo Córdova Vianelo “La reforma electoral y el cambio político en México” Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, primera reimpresión Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, primera reimpresión México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de marzo de 2019.

(Rúbrica.)