

Artículo 51

cano antes descrito. A la cámara baja se le denominó de diputados y a la cámara alta de senadores.

En segundo término, el texto centralista denominado "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836", también adoptó el modelo norteamericano del bicamarismo. Sin embargo, debe señalarse que bajo el citado ordenamiento, el Senado tuvo una naturaleza *sui generis* dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista —desapareciendo la organización federal— el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado centralista como representante de los intereses de una clase social determinada —como el caso de la Cámara de los Lores inglesa— porque aquél estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales.

Posteriormente, bajo las bases orgánicas de 1843, se estableció también un sistema bicameral. Sin embargo, debe aclararse que en este último documento, el Senado si adquirió un carácter clásico puesto que la tercera parte de éste, estaba constituido por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de éste, y por ende el sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsecuentes sesiones constituyentes.

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. Bajo este nuevo texto jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la cámara alta debería también integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos senadores, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicamaris-

ta. La aversión del Constituyente de 1856-1857 por el Senado, obedecía al recuerdo aún fresco de los Senados adoptados bajo los regímenes centralistas y a los cuales atacó severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas.

Finalmente, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicamarismo según el modelo norteamericano. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días.

Por último, debe señalarse que el artículo 50 se relaciona cercanamente con otros preceptos constitucionales tales como el 29 que se refiere a la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la suspensión de garantías; con el 39, 40 y 41 que aluden al poder público; con el 49 que establece la división de poderes y con los artículos 51 a 79 que estructuran el funcionamiento del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 591-624; Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, *Derecho constitucional. Introducción al derecho mexicano (separata)*, México, UNAM, 1981, pp. 64-67; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. V, pp. 721-746; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 432-442; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 183-186; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 265-269.

Francisco José DE ANDREA SÁNCHEZ

SECCIÓN I

De la Elección e Instalación del Congreso

ARTÍCULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO: El antecedente del artículo 51 se encuentra en el precepto del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano Ca-

tranza, que se fundamenta por su lado en el 52 de la Constitución de 1857.

El artículo 51 fue reformado el 29 de abril de 1933, con el fin de aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años. Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977, al artículo 51 se le añadió la institución de la suplencia que antes constituía la temática del artículo 53 de la Constitución de 1917.

Debe señalarse que el artículo 51, junto con los artículos 52, 53, 54 y 55 constituyen la esencia de lo que en la doctrina constitucional se ha denominado como el sistema representativo y cuya estructura fue sustancialmente modificada mediante la reforma política de 1977.

El nacimiento del sistema representativo se debe a que en las sociedades humanas con cierto nivel de desarrollo y con una población numéricamente significativa no era físicamente posible el ejercicio de una democracia directa como la que se practicaba en las ciudades griegas en que las plazas públicas constituyan un recinto lo suficientemente grande como para albergar a todos sus ciudadanos con el fin de que éstos se dieran sus propias leyes sin necesidad de intermediarios. De esta manera, ante la imposibilidad de un gobierno directo, se ideó la ficción del sistema representativo mediante el cual se considera que el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos a través de los representantes políticos que elija. Ahora bien, en el caso del artículo 51 que se comenta, los representantes políticos del pueblo mexicano son los diputados al Congreso de la Unión.

Una vez expuesta de manera breve y general la génesis del sistema representativo, pasaremos a examinar los elementos principales del artículo 51, que son: el concepto de la representatividad nacional, el periodo de duración de las diputaciones y la institución de la suplencia.

La Constitución vigente adopta la teoría clásica de la representación política al asentar en la primera parte del artículo que se comenta, que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación. Ahora bien, según este texto debe interpretarse que los diputados federales representan a la nación entera y no a una parte específica del país como podría ser una región, un estado o un distrito electoral. No obstante lo anterior, debe aclararse que cuando en el foro legislativo federal se tratan asuntos que incumben primordialmente a un distrito electoral determinado, entonces es dable pensar que el diputado elegido en ese distrito actuará de manera natural como representante particular de ese distrito. Pero aun en este último caso, no debe olvidarse que de haber un conflicto entre los intereses de la nación y los de un distrito en particular, el diputado actuará siempre velando por los intereses de la nación.

La segunda parte del precepto analizado especifica que la Cámara de Diputados se renovará totalmente cada tres años. Ahora bien, la especificación de que se renovará la totalidad de la cámara obedece a que teóricamente es posible su renovación parcial con lo que aquellos representantes políticos que permanecieron en la cámara podrían brindar su experiencia parlamentaria a los diputados nuevos. Un ejemplo de este sistema de renovación parcial de una cámara legislativa es el que se utilizó en México hasta 1933 en la Cámara de Senadores.

Por otro lado, la duración del encargo de los diputados que originalmente era de dos años se amplió a tres por considerarse que políticamente es el lapso más conveniente para la cámara que tiene la representación popular. Esto es así, porque el periodo original de dos años no permite, por un lado, que los diputados logren trabajar seriamente en la consecución de ciertas metas a largo plazo, y por otro lado, la celebración de elecciones cada dos años implica una excitación cívica cuya frecuencia puede desestabilizar políticamente al país al distraer a la ciudadanía de sus labores cotidianas. Asimismo, un periodo de más de tres años debilitaría el control electoral que ejercen los ciudadanos sobre sus mandatarios y partidos cuando estos últimos no realizan adecuadamente su labor legislativa.

La última parte del artículo 51 establece la institución de origen español conocida como la suplencia que fue adoptada por vez primera en la Constitución de Cádiz y que ha sido adoptada por todas las constituciones mexicanas hasta la actual.

La suplencia en su concepción original está íntimamente relacionada con la idea de que los diputados de una asamblea legislativa representan al distrito que los eligió y que de faltar aquéllos a su cargo, por cualquier motivo, el distrito al 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 expedita para la selección de los representantes faltantes.

Independientemente de su obsolescencia, la sujeción 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 49 que fija la división de poderes; 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*, 3^a 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*, 17^a 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 hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales; votadas en circunscripciones plurinominales.

COMENTARIO: No es factible establecer que el vigente artículo 52 tenga un antecedente temático específico en algún artículo de textos constitucionales mexicanos anteriores. Esto se debe a que la reforma política de 1977 modificó radicalmente la estructura del sistema electoral contenido en la Constitución hasta entonces. Consiguientemente, tanto el actual artículo 52 como los dos siguientes se inspiraron primordialmente en el derecho constitucional comparado de donde se obtuvo la idea de combinar el sistema electoral de mayoría relativa con el de representación proporcional en la medida necesaria para vigorizar al sistema de partidos existente en México.

Así pues, los artículos 52, 53 y 54, conforman

la esencia de un nuevo sistema electoral, que anteriormente estaba asentado en los mismos numerales pero con otra estructura.

Bajo otro orden de ideas, ahora pasaremos a tratar brevemente lo relativo a las reformas que se le han hecho al artículo 52, de 1917, a la fecha. La doctrina constitucional establece que la determinación del número de representantes que integran una Cámara de Diputados se realiza en concordancia con el número de habitantes de un país, de manera que exista una correspondencia razonable entre los primeros y los segundos. Es por esto, que en vista del crecimiento desmedido de la población mexicana el artículo 52 fue reformado en cinco ocasiones a partir de 1917, con el fin de aumentar el número de habitantes que correspondían a cada diputación. Por otro lado, la reforma del 6 de diciembre de 1977, implicó una modificación radical del sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados federal que se comentará más adelante.

Ahora bien, el sistema representativo existente en México desde que se expidió la Constitución de 1917 ha pasado por diversas reformas que han pretendido inyectar vigor democrático al sistema político mexicano. De esta manera, la estructura representativa original contenida en la Constitución de 1917 fue modificada en 1963 con la creación de los diputados de partido cuyo fin era promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus militantes que llegaban a la Cámara de Diputados. El sistema de los diputados de partido consistía básicamente en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría si hubiesen obtenido un porcentaje de votos respetable que mereciera una participación en la cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado en las elecciones.

Para que un partido político minoritario tuviera derecho a diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Realizado dicho supuesto, el partido tenía derecho a 5 diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 25 diputaciones. Por otro lado, los partidos que obtuvieran 20 curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener derecho a la obtención de diputados de partido los partidos también deberían estar registrados cuando menos con un año de anterioridad a la celebración de las elecciones.

No obstante las buenas intenciones de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la panacea esperada para la anemia partidista. Así, en 1972 se redujo el porcentaje del 2.5% al 1.5% del total de votos que