

Artículo 52

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 52 hace referencia a la elección de diputados con relación al número de habitantes. Como hemos señalado en los antecedentes del artículo 51, la representación ciudadana fue posible en México sólo después de la independencia nacional cuando se instauró un Congreso que hacía efectiva la división de poderes. No obstante algunos ordenamientos jurídicos elaborados durante la guerra de independencia señalaron ya la elección de diputados como parte de un derecho que adquiriría la nación al ejercer su soberanía. Este derecho ciudadano de tener representación en el Congreso tiene sus primeros antecedentes en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón y en la Constitución de Cádiz.

El primero tuvo la intención de plasmar algunos puntos que se integrarían a la primera Constitución mexicana, el segundo fue un ordenamiento elaborado para dar forma al imperio español a inicios del siglo XIX, al convertirse en una monarquía parlamentaria. En el primero de dichos textos se señaló en su punto número siete que el Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias.¹ Este apuntamiento estaba relacionado con la forma de dividir el territorio desde el periodo virreinal. La Constitución de Cádiz, hizo un señalamiento similar, mientras que en su artículo 31 ordenó que por cada 70 mil almas de la población, habría un diputado de Cortes, en su artículo 32 señaló que, distribuida la población

¹Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

52

Sumario Artículo 52

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván	
y José Gabino Castillo Flores	423
Texto constitucional vigente.	427
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello	
Premisa	428
Representación democrática.	429
Sistemas electorales	433
Evolución histórica de la integración	
de la Cámara de Diputados	
en México.	437
Bibliografía	443
Trayectoria constitucional	445

por las diferentes provincias, si existiese en alguna más de 35 mil almas, se elegiría un diputado más, como si el número llegase a setenta mil.²

En la Constitución de Apatzingán, se hicieron varias consideraciones en torno al número de diputados que debían establecerse. Su artículo 48, empezó por señalar que el Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.³ Dichos diputados serían elegidos por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículo 61). Por su parte, el Congreso nombraría por escrutinio, y “a pluralidad absoluta de votos”, diputados interinos en aquellas provincias que se encontraran dominadas por algún enemigo (artículo 60). Como puede apreciarse, lo que se perfiló entonces fue la forma de elegir a dichos diputados y el apuntamiento de que éstos debían representar a un cierto número de habitantes.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, se conservó lo señalado antes sobre que eran los ciudadanos los que debían elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional, del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.⁴ Asimismo estableció que el cuerpo legislativo se compondría por un individuo por cada 60 mil almas. No obstante, cuando en 1824 se elaboró la primera Constitución Política federal, se introdujeron algunos cambios. Su artículo 10, empezó por precisar que “la base general para el nombramiento de diputados será la población”.⁵ Por su parte, el artículo 11 señaló que se elegiría un diputado por cada “ochenta mil almas”, no obstante, cuando algún estado no tuviera esa población de todas formas podría nombrar uno. Un apuntamiento interesante se hizo en su artículo 12 al considerar que un censo de toda la Federación que se formaría en cinco años y se renovaría cada 10, serviría para designar el número de diputados por cada estado.

Asimismo ordenó que todo territorio que tuviera más de 40 mil habitantes nombraría un diputado propietario y un suplente que tendría voz y voto en la formación de leyes y decretos (artículo 14), mientras que aquellos territorios que no tuvieran ese número de habitantes podrían nombrar también un diputado propietario y un suplente pero éstos sólo tendrían voz en las diversas materias. Otro antecedente importante en esta materia fueron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.⁶ En ellas el artículo segundo apuntó que la base para la elección de diputados era la población, en este caso señaló que se elegiría un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil. No obstante, consideró que los departamentos que no tuvieran esa cantidad de habitantes también podrían nombrar uno, además, se nombraría un número de suplentes igual al de propietarios. Cuatro años más tarde, al elaborarse el Proyecto de Reformas para dichas Leyes Constitucionales sólo se realizó

²Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

³“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

⁴Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

⁵Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁶Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

un cambio a la base poblacional para la elección de diputados, estableciendo que sería uno por cada 100 mil habitantes.⁷

Como puede notarse, todos los ordenamientos jurídicos reseñados habían dejado claro que los diputados formaban parte del Poder Legislativo y que éstos eran elegidos de manera popular y con base en el número de habitantes, sin embargo, lo que no estuvo claramente definido fue la base poblacional para la elección de dichos representantes. En la década de 1840, por ejemplo, se dieron nuevos matices. En el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, por ejemplo, su artículo 34, consideró que se nombraría uno por cada 80 mil habitantes,⁸ es decir, 20 mil menos que la población considerada en las Leyes Constitucionales. No obstante, a fines de ese mismo año el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República estableció ahora que en cada departamento su número sería de uno por cada 70 mil habitantes.⁹

Apenas cinco años más tarde, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 consideró ahora que por cada 50 mil habitantes, o por cada fracción que pasara de 25 mil se elegiría un diputado al Congreso General.¹⁰ Cuando diez años más tarde, en 1857, se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, la carta magna más importante del siglo XIX, el artículo 53 señaló que se nombraría un diputado por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil. El territorio en que la población fuera menor de la que se fijaba en dicho artículo de todos modos podría nombrar un diputado.¹¹ Este texto constitucional permaneció vigente el resto del siglo hasta que en 1901 se llevó una reforma de dicho artículo 53 constitucional. En esa ocasión la reforma quedó asentada de la siguiente forma:

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.¹²

En el mismo tono que veníamos enunciando vemos nuevamente los cambios introducidos en la población que serviría de base para elegir a los diputados, como hemos visto, mientras que la Constitución de 1857 señaló la base de 40 mil habitantes, la

⁷Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml.

⁸Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.

⁹Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml.

¹⁰Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

¹¹Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹²*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 567.

reforma de 1901 volvió a subir esta cifra ahora a 60 mil. Pero apenas cinco años más tarde, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916, la cifra fue modificada nuevamente, ahora a 100 mil habitantes, como en 1836 lo habían estipulado las Leyes Constitucionales. A pesar de este cambio cuando al año siguiente se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cifra quedó en un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo de cada estado y territorio, señalando, sin embargo, que cuando la población del estado o territorio fuese menor que la fijada se elegiría de todos modos un diputado propietario.¹³

¹³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

Artículo 52

Texto constitucional vigente

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 (*sic*)¹⁴ plurinominales.¹⁵ 52

¹⁴DOF: 15-12-1986.

¹⁵Artículo reformado, DOF: 20-08-1928, 30-12-1942, 11-06-1951, 20-12-1960, 14-02-1972, 08-10-1974, 06-12-1977 y 15-12-1986.

Artículo 52

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello**

52

Premisa

Tradicionalmente la Cámara de Diputados ha sido concebida como el órgano legislativo que se integra por representantes del pueblo. Esta idea está recogida en el artículo 51 de la Constitución que a la letra señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...” De manera paralela la doctrina constitucional habitualmente ha identificado a la Cámara de Senadores como una instancia en la que no se da una representación del conjunto del pueblo, sino de los estados (o, si se quiere, de los pueblos de los estados) que se han unido en el pacto federal. Esta idea de que cada una de las cámaras legislativas encarna la representación de “sujetos” diferentes (por un lado el pueblo identificado como nación y por otra parte las entidades federativas) encuentra su origen en la forma en la que los constituyentes norteamericanos pactaron la conformación de su poder legislativo en la Constitución de 1787 y en la influencia que el constitucionalismo norteamericano tuvo entre los países que posteriormente adoptaron la forma de gobierno federal, como es el caso específico de México en donde la experiencia constitucional de los Estados Unidos siempre fue un punto de referencia.

Como es sabido, en la asamblea constituyente de Filadelfia, los delegados de los estados más poblados propusieron que cada una de esas entidades tuviera un número de representantes en el órgano legislativo que fuera proporcional a sus habitantes (lo que fue conocido como el Plan Virginia o Randolph Resolutions), mientras que las delegaciones de los estados menos poblados demandaban una representación igualitaria y, por ello, independiente del número de habitantes que tuviera cada uno de ellos (propuesta que se hizo bajo el nombre de Plan de New Jersey). Finalmente prevaleció una fórmula que recogía los principios de ambas propuestas: se dividió al Poder Legislativo en dos cámaras, cada una de las cuales se integraría a partir de los diferentes planteamientos que se habían presentado: la Cámara de Representantes se conformaría por legisladores elegidos en cada Estado en un número proporcional a su población; mientras que el Senado se integraría por representantes de cada una de las entidades federadas en un número igual, sin importar su tamaño (este compromiso es conocido como Transacción de Connecticut).¹⁶

¹⁶Para una clara reconstrucción del debate suscitado en la Convención Constituyente de Filadelfia, véase S.E. Morison y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, tomo I, p. 272

De esta manera, mediante la fórmula adoptada, la Cámara de Representantes pasó a encarnar la representación del pueblo estadounidense y, por ello, se buscó que cada uno de sus miembros representara a una porción igual de ciudadanos (bajo la idea de que todos y cada uno de los ciudadanos que integran al pueblo tiene un peso igual a los otros y, por lo tanto, el mismo derecho a ser representado de igual manera). Por otra parte, en el Senado se representaba a los pueblos específicos de cada una de las entidades que se habían unido bajo la Federación y que habían constituido la nación norteamericana. En tal medida, y bajo la idea de la igual dignidad de los pueblos, su representación sería paritaria, independientemente de sus dimensiones.

Como puede verse, si bien la conformación definitiva del Congreso estadounidense es el resultado de un pacto político concreto entre las delegaciones de los 13 estados que confluyeron para constituir la Federación, el resultado acabó siendo funcional con la idea democrática de la representación popular cuyas bases habían sido sentadas por el pensamiento constitucional francés.

En efecto, la idea de que la asamblea legislativa representa a la nación, se deriva del pensamiento constituyente francés revolucionario que encuentra en las tesis de Sieyès, para quien “...el cuerpo de representantes, a quien es confiado el Poder Legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle”,¹⁷ de donde se sigue que el órgano legislativo habiendo sido constituido por la nación para tomar por ella de las decisiones, la representa en su conjunto y no a ciertas fracciones o grupos de interés particulares. La Constitución de 1791 reprodujo fielmente esas tesis cuando estableció en su artículo 7º que: “Los representantes elegidos en los Departamentos no son representantes de un Departamento en particular, sino de la nación entera, y no podrá serles impuesto ningún tipo de mandato”.¹⁸

La idea de la representación popular fue acogida en nuestras todas las constituciones del México independiente. En efecto, ya desde la Constitución de 1824 se estableció la idea de que la Cámara de Diputados se compondría por representantes de los ciudadanos de cada Estado de manera directamente vinculada a su número, en clara referencia al igual peso y dignidad política de cada individuo.¹⁹

Representación democrática

Hablar de representación política necesariamente implica hacer una primera distinción conceptual entre dos significados esenciales que le son atribuidas a la idea de representación. En un primer sentido, representación equivale a “volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta en símbolo de

y ss.; así como también M. Farrand (ed.), *The records of the Federal Convention of 1787*, New Haven y London, Yale University Press, 1966, tomo III, pp. 593 y ss.

¹⁷E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1983, p. 108.

¹⁸En N. Bobbio, *Teoría general de la política*, Turín, Einaudi, 1999, p. 420.

¹⁹Cfr. F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 169.

aquél”.²⁰ Este sentido de la idea de representación tiene una connotación más general pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en la tradición democrática moderna, se ha definido como Estado representativo. Así entendida, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política.

De acuerdo con este primer uso del concepto de representación, todo estado puede ser representado por sus gobernantes, hayan sido éstos elegidos o no. Este es precisamente el uso tradicional que la figura del monarca absoluto que representa a su pueblo o a su estado. Ahora bien, este significado lleva implícita la idea de que aquello que será representado constituye una realidad esencialmente uniforme, un todo homogéneo que, precisamente por ello, puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa.²¹

Por otra parte, representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.²² Este uso, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “estado representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad; dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado parlamento, congreso o asamblea, está integrado por individuos que “... ‘representan’ a los ciudadanos en el sentido de aquéllos son designados por éstos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.²³

Sin embargo, no debe confundirse, sin más, a un Estado representativo con un Estado democrático. No todo Estado representativo es democrático, siendo ésta una subespecie específica del primero. Ya Bobbio ha subrayado que la distinción esencial

²⁰M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 62.

²¹Es precisamente el concepto de representación así entendido el que es usado por Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución. Para este autor, la representación que, junto con la idea de identidad, constituyen las premisas del Estado entendido en su “sentido auténtico” y no en el sentido “degenerado” que la ideología liberal pretende. La definición de los principios de identidad y de representación, tal como es planteada por Schmitt, presupone una concepción del Estado entendido como el *status* de la unidad política de un pueblo. La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente ni de pueblo ni de estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. El jurista de Plettenberg los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia —en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón— ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres” (C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271).

²²M. Bovero, *op. cit.*, p. 62. Se trata de una definición coincidente con la que expresa Maurizio Cotta, quien señala que la representación se refiere “a una dimensión de acción —representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona—” (M. Cotta, “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, tomo II, p. 1384).

²³M. Bovero, *op. cit.*, p. 62.

entre la “democracia de los antiguos” y la “democracia de los modernos” reside en que en aquella el poder se ejercía directamente por los ciudadanos, mientras que en éstas dicho ejercicio se realiza de manera indirecta a través de representantes de los ciudadanos que confluyen en nombre y por cuenta de éstos en los órganos de decisión colectiva.²⁴ Sin embargo, no basta la figura de la representación para que estemos frente a una forma de gobierno democrática (aun cuando se trate del tipo de democracia típica “de los modernos”). Hay numerosos ejemplos de estados representativos, en la que los titulares del poder político de decidir son elegidos por los ciudadanos, que no por el hecho de ser tales y de incorporar la institución de las elecciones pueden ser considerados democráticos. El Estado liberal clásico es un ejemplo claro de ello: en él sólo una clase específica de ciudadanos (los propietarios) tenían derecho de voto y, en consecuencia, de ser representados; lo que significaba que sólo sus intereses estarían reflejados a la hora de tomar las decisiones que incumbían a todos. Se trataba de un régimen político representativo, sin lugar a dudas, pero no por ello democrático.²⁵

Pero entonces, ¿cuándo un Estado representativo puede ser considerado democrático? o, dicho de otra forma, ¿cuándo estamos ante un Estado democrático representativo?

Siguiendo a Bobbio podemos identificar dos grandes sentidos de la idea de democracia representativa: “una democracia es representativa —sostiene el autor— en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad”.²⁶ Hay que señalar que no se trata de dos sentidos excluyentes de la idea de representación democrática, sino complementarios y, me atrevería a decir, indisolubles. En efecto, por una parte, para que estemos frente a un sistema democrático representativo, es una condición necesaria la existencia de representantes, es decir, de aquellos individuos que son designados por otros (precisamente los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos.²⁷ Sin embargo, no basta la presencia de representantes para hablar de una representación democrática, ya que ésta, para ser tal, requiere además que las diversas orientaciones políticas presentes en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.²⁸

Para decirlo en otras palabras, un sistema democrático representativo es tal si el órgano en el que se toman las decisiones colectivas (parlamento) se integra por delgados (representantes) que efectivamente representen (reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre sus electores (ciudadanos), y este *status* (el de ser titulares de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica de individuos, sino que

²⁴Cfr. N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 323-325.

²⁵Cfr. M. Bovero, *op. cit.*, pp.62-63.

²⁶N. Bobbio, *op. cit.*, p. 415.

²⁷Sin la figura de la representación, es decir, sin que existan representantes como intermediarios entre el cuerpo político —el conjunto de los ciudadanos— y la toma de las decisiones, estaríamos ante una democracia directa (en donde son los mismos ciudadanos los que directamente adoptan las decisiones).

²⁸El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente” (N. Bobbio, *op. cit.*, p. 414).

se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo.²⁹

Por su parte, Michelangelo Bovero es claro al sostener que

El acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios...: el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores *en forma democrática*... en la medida en la que el parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin *exclusiones*, y en sus respectivas *proporciones*. Si hubiera exclusiones..., el reflejo no sería verdadero porque sería *parcial*; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería *deformador*.³⁰

Para comprender a cabalidad las implicaciones de las complementarias ideas de Bobbio y de Bovero apenas indicadas, vale la pena recordar la esencia de las reflexiones que Hans Kelsen hizo en torno a la idea de democracia. Ello en la medida en la que los dos autores italianos forman parte del mismo filón de pensamiento democrático al cual pertenece Kelsen y parten de algunos de los postulados esenciales de la teoría kelseniana de la democracia.

Para Kelsen democrático es aquel ordenamiento en el cual los destinatarios de las normas participan de alguna manera (directa o indirectamente) en la formación de dichas normas; o, dicho de otra manera, cuando los destinatarios de las decisiones colectivas participan de alguna manera en la toma de las mismas.³¹

Desde esa perspectiva, el valor democrático de un sistema democrático depende, en consecuencia, de la participación efectiva e igual de todos y cada uno de los miembros dotados de derechos políticos (ciudadanos) de una comunidad en el proceso de creación de las normas (o decisiones) que les son comunes a todos. En las sociedades democráticas modernas como lo son las llamadas democracias representativas, esa participación se circunscribe a la elección de representantes que, por nombre y cuenta de los electores, crean las normas que rigen a la colectividad.³²

Ahora bien, para poder juzgar la calidad democrática de ese proceso de selección de representantes debemos recurrir a lo que Kelsen llamó la “esencia y el valor de la democracia”, es decir, los fundamentos conceptuales de la misma. Para Kelsen la diferencia entre la democracia y la autocracia se funda en el diverso valor que cada una de esas formas de gobierno le otorga a la idea de “libertad”, entendida ésta en su sentido político, esto es, en la capacidad de cada individuo para autodeterminarse

²⁹Precisamente esa característica es la primera de las seis condiciones esenciales de una forma de gobierno democrática que Bobbio llama “universales procedimentales” (Cfr. *Ibidem*, p. 381).

³⁰M. Bovero, *op. cit.*, p. 63.

³¹Cfr. H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 337 y ss.

³²Sobre la característica de la democracia moderna, particularmente en contraste con la “democracia de los antiguos”, véase, N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 224 y ss.

políticamente o de ver su voluntad política efectivamente realizada.³³ En la autocracia la libertad política de los ciudadanos es prácticamente nula, ahí cuenta únicamente la voluntad del autócrata (rey, monarca, emperador, déspota, etcétera) quien, a fin de cuentas, es *el único* políticamente libre; su voluntad es ley; todos los demás miembros de la comunidad política ven a esa voluntad imponérseles como una decisión colectiva.³⁴

En la democracia sucede lo contrario; la voluntad política de todos es tomada en cuenta como base de las decisiones comunes. Desde su perspectiva ideal, en la democracia, todas las voluntades cuentan igual y todas son consideradas a la hora de establecer las leyes; en esa medida este sistema político implica una autodeterminación colectiva en la que participan *efectivamente* todas y cada una de las voluntades, es decir, todas y cada una de las orientaciones políticas existentes en la sociedad. En esa medida, aquí todos son libres políticamente hablando, pues las leyes no son una imposición para nadie, sino el fruto de la suma de todas las voluntades. No hay una voluntad que se imponga a la de los demás; las decisiones colectivas son determinadas autónomamente por cada uno de los ciudadanos.³⁵

Podríamos decir, siguiendo a Kelsen, que la autocracia es el régimen de la *imposición*, la democracia del *consenso*.³⁶ La tendencia al consenso, al compromiso, es la clave de un sistema democrático, un sistema en el que las leyes “no son plenamente conformes a los intereses de una parte, ni totalmente contrarias a los intereses de la otra”.³⁷

Sistemas electorales

Hablar de un sistema democrático representativo en el sentido antes referido, es decir, como una forma de gobierno en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por un órgano compuesto por representantes elegidos por los ciudadanos que, además, se integra de manera tal que refleja efectivamente todas las diversas orientaciones políticas de ese conjunto de ciudadanos, inevitablemente nos lleva a tener que abordar el tema de los sistemas electorales.

Esto es así porque siguiendo la secuencia del juego democrático, el que la representación sea un reflejo fiel del abanico de posiciones políticas existentes en la sociedad depende del sistema electoral que sea adoptado, es decir, del conjunto de reglas y

³³Cfr. H. Kelsen, *op. cit.*, p. 337.

³⁴*Idem*.

³⁵Sobre esta idea, y en particular sobre el papel que juega la idea de autonomía como principio inspirador de la democracia entendida como autodeterminación, véase, *ibidem*, pp. 338-340 y H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984, pp. 42 y ss.

³⁶*Teoría general del derecho y del Estado*, cit., p. 340. Bobbio retoma esta idea al sostener que la concepción procedimental de la democracia es aquella “...que pone el acento en las así llamadas reglas del juego, el conjunto de reglas que deben servir para tomar las decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, *con el máximo de consenso y con el mínimo de violencia*” (N. Bobbio, *op. cit.*, p. 380, las cursivas son mías).

³⁷*Ibidem*, p. 342.

procedimientos utilizados para transformar los votos de los ciudadanos en los escaños que componen el órgano representativo en el que se decide colectivamente.

Desde un punto de vista jurídica y políticamente preciso, por sistema electoral debe entenderse, pues, el mecanismo utilizado para transformar sufragios en cargos de representación o, de manera más sencilla, votos en curules. Dicho en otras palabras, el concepto de sistema electoral se refiere a aquellos procedimientos formales que permiten que, en un sistema político en donde las decisiones colectivas son tomadas por un individuo o por un grupo de individuos en nombre y por cuenta de otros (representantes, en sentido amplio), la voluntad de los electores se traduzca en la designación de uno o varios representantes de decidirán por todos.

Comúnmente, el hablar de sistemas electorales hace presuponer que se trata de un conjunto de procedimientos propios de los regímenes democráticos, lo cual representa una doble falacia: *a)* en primer lugar porque, la presencia de un sistema electoral, es decir de un mecanismo para transformar votos en escaños de representación, no implica en sí mismo que estemos ante una forma de gobierno democrática, pues hay numerosas formas de gobierno no democráticas que utilizan la institución de las elecciones para designar a quienes compete la toma de las decisiones vinculantes para todos. De hecho, la misma figura de las elecciones no nace como un mecanismo característico de las democracias sino más bien propio de las aristocracias; por definición, cuando se elige, se elige a “los mejores” (precisamente a los *áristoi*). A lo largo de la historia han existido numerosas formas de gobierno no democráticas que utilizan a las elecciones como mecanismo para designar a los gobernantes; *b)* en segundo lugar porque, el que una forma de gobierno sea democrática no necesariamente significa que en dicho sistema la toma de las decisiones colectivas esté precedida de la elección de representantes y que, por ello deba adoptarse un sistema electoral determinado. Las llamadas “democracias directas”, es decir, aquellas formas de gobierno en las que todos los ciudadanos participan directamente en la toma de las decisiones al formar parte de la *asamblea*, no recurren al expediente de las elecciones para designar a representantes. En efecto, de entre las formas de gobierno democráticas sólo las denominadas “democracias representativas” utilizan la figura de las elecciones para designar a quienes tomarán las decisiones colectivas en nombre y por cuenta de todos.

Por otra parte, así como los sistemas electorales no son mecanismos exclusivos de los regímenes democráticos, la existencia de un sistema electoral tampoco está vinculada con el reconocimiento universal del derecho de voto. En estricto sentido, basta que haya un cierto número de individuos (sin importar si es grande o pequeño) dotados del derecho al sufragio y que haya algún cargo cuyo titular deba ser designado mediante una elección, para que estemos ante la necesidad de utilizar un sistema electoral.

Sin embargo, es evidente que en las democracias representativas que, como hemos señalado siguiendo a Bobbio, adoptan como primera característica la universalidad del sufragio, la centralidad del sistema electoral es primordial, pues del mecanismo de conversión de los sufragios en espacios de representación popular que se adopte depende en gran medida el buen funcionamiento y la representatividad del propio sistema democrático.

A lo largo de tiempo se han conformado dos modelos básicos de sistemas electorales: el *sistema mayoritario* y el *sistema proporcional*. Según algunos estudiosos, a lo largo de la historia han llegado a plantearse más de 300 diferentes sistemas de elección, pero, en el fondo, la mayoría no son más que variantes de esos dos modelos fundamentales.³⁸

En esencia, el sistema mayoritario consiste en asignar el cargo de representación sujeto a una elección a aquel candidato que haya obtenido la mayoría de las preferencias de los electores (mayoría que puede ser relativa, absoluta o calificada, según el caso). De esta manera, este sistema se rige por el principio según el cual “la mayoría elige al representante”, identificado en el ámbito anglosajón con la expresión: “the first past the post”. En el sistema mayoritario vige el principio de “toma todo” o “deja todo” (“the winner takes all” dicen coloquialmente los anglosajones), en efecto, los votos cuentan, a la hora de convertirlos en escaños, sólo si se ha votado por el candidato ganador, en el caso contrario, los votos emitidos a favor de los candidatos perdedores no son considerados para los efectos de la representación; en estricto sentido, sólo la voluntad de quienes se inclinaron por el ganador estará representada en los órganos de decisión colectiva, la voluntad de los demás queda, por decirlo de alguna manera, “en el limbo”.

Este mecanismo puede utilizarse para designar a un solo representante o a muchos representantes. En este segundo caso, es necesario dividir al cuerpo electoral (normalmente con base en criterios numéricos o territoriales) en tantas circunscripciones, distritos o colegios uninominales, como cargos de representación deban ser elegidos y en asignar la curul al candidato que más votos obtuvo en cada uno de esos distritos o colegios uninominales.

Por su parte, el sistema proporcional utiliza mecanismos que permiten integrar los órganos de representación política a partir de los porcentajes de votos obtenidos por cada uno de los partidos contendientes, intentando reproducir la proporción de sus preferencias electorales. De esta manera, el número de representantes que corresponde a cada una de las opciones políticas es determinado no por victorias específicas de un candidato en un distrito electoral, sino por el número total de votos que obtuvo cada una de ellas.

A diferencia del sistema de representación de mayoría, el proporcional nace recientemente, cuando la preocupación dejó de ser simplemente la mera elección de representantes, sino la de elegirlos dentro de un esquema de voto universal en una sociedad de masas sumamente plural. Así, la masificación de las sociedades modernas, por un lado, y la universalización del sufragio, por el otro, pueden ser consideradas como las razones históricas que inspiraron el surgimiento del sistema proporcional. Dicho sistema, planteado originalmente en el siglo XIX, es recogido por algunas de las primeras constituciones del siglo XX una vez que los sistemas de partidos se habían consolidado y la proliferación de distintos programas políticos hacía pensar necesariamente en una sociedad políticamente plural. Su objetivo fue el de proporcionar repre-

³⁸Un extenso análisis sobre el tema de los sistemas electorales es realizado por D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Un análisis comparativo del tema puede encontrarse también en D. Nohlen, S. Picardo y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

sentación a todos los sectores de la sociedad, pensando que un órgano de representantes debía ser no sólo expresión de la voluntad mayoritaria (o a lo mucho de las voluntades mayoritarias) sino del entero abanico de posiciones ideológicas de la comunidad. La idea que inspira este sistema electoral es, pues, la de hacer del órgano de representantes un espejo de la diversidad política del conglomerado social.

Una variante de los dos modelos antes mencionados son los llamados sistemas mixtos, en los que la representación nacional se conforma con base en un mecanismo electoral que retoma a los dos modelos, mayoritario y de representación. En estos casos una parte, variable según los casos, del órgano de representación se elige mediante el sistema mayoritario y otra, también variable, se refleja proporcionalmente la composición política de la sociedad. Los modelos mixtos recogen las ventajas proporcionadas por ambos sistemas electorales y matizan las desventajas que presenta cada uno de ellos. Dos ejemplos clásicos de este tipo de mecanismos electorales son el de la República Federal de Alemania, el de Italia a partir de 1993 y el de México con posterioridad a 1977.

Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente conceptual, los sistemas electorales mixtos no pueden ser considerados como un modelo en cuanto tal, sino como una variante de los dos modelos puros antes mencionados: el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

Un último punto relacionado con los sistemas electorales tiene que ser analizado antes de dar paso al estudio del sistema electoral utilizado en México para integrar a la Cámara de Diputados: el que tiene que ver con cuál de los dos modelos, el mayoritario o el proporcional, resulta más funcional con el concepto de representación democrática, o, dicho de otra forma, cuál de los dos sistemas electorales permite que el principio que, como hemos visto, inspira a la representación democrática, que la composición del Parlamento realmente represente, en el sentido de que efectivamente refleje, las diversas orientaciones políticas de la sociedad, que la representación no sea parcial ni deformadora.

Bovero es explícito en señalar que el sistema electoral mayoritario por colegios uninominales "...contiene en sí la posibilidad de dar pie a la formación de un parlamento menos "representativo" —esto es..., menos democrático— respecto de un parlamento elegido con sistema proporcional...".³⁹ Efectivamente, el sistema mayoritario, es un sistema en donde los votos si bien cuentan igual al momento de ser emitidos (todos los electores tienen el igual derecho al voto, o como quiere la máxima democrática "a cada cabeza un voto"), no acaban teniendo el mismo peso al momento de ser transformados en curules, pues en este momento, cuentan, en el sentido de que son representados, solamente aquellos sufragios que fueron emitidos a favor del candidato ganador en el distrito electoral de que se trate. Los votos que fueron emitidos a favor del (o de los) candidato(s) perdedor(es) simplemente no son tomados en cuenta para integrar al órgano representativo, con lo cual se produce una inevitable (y en ocasiones grave) distorsión de la representación y, con ello, una merma del carácter democrático

³⁹Cfr. M. Bovero, *op. cit.*, p. 65.

pues, en ocasiones, el sistema electoral mayoritario puede llegar incluso a invertir la relación de fuerzas en el Parlamento (su consistencia numérica) respecto de los sufragios emitidos.⁴⁰

El sistema proporcional, por su propia naturaleza, por el contrario, busca precisamente que la representación refleje de la manera lo más cercana posible a la realidad, el sentido de los votos que los electores emitieron a favor de las diferentes alternativas políticas, atenuando en la medida de lo posible el efecto de distorsión de la representación.⁴¹ Ahí en donde existe un fenómeno de sobrerrepresentación o de subrepresentación, disminuye inevitablemente la calidad democrática del sistema político en su conjunto en la misma proporción en la que dichos fenómenos se presentan.

Evolución histórica de la integración de la Cámara de Diputados en México

Por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados a lo largo de la historia constitucional del México independiente podemos identificar dos grandes etapas: la primera que parte desde la Constitución de 1824 hasta antes de 1977 y la segunda que va de la reforma constitucional del 6 de diciembre de ese año en adelante.

La primera etapa se caracteriza, en términos generales, por una integración de la Cámara baja a partir de un criterio poblacional, conforme al cual el número de diputados se hacía depender de un cierto número de habitantes o bien de fracción de éstos determinados por el texto constitucional.⁴² Cabe subrayar que, durante este periodo la

⁴⁰Los resultados electorales en el Reino Unido (en donde la Cámara de los Comunes se integra mediante un sistema electoral mayoritario puro), correspondientes a las elecciones parlamentarias de 2005 demuestran cómo el *Labour Party* de Tony Blair, con el 42 por ciento de los sufragios obtuvo prácticamente el 66 por ciento de los escaños. Michelangelo Bovero, simplificando el ejemplo hipotético planteado por Hans Kelsen en la Teoría general del derecho y del Estado, plantea un caso abstracto que evidencia la grave distorsión que en términos democráticos puede producir un sistema electoral mayoritario: "...supongamos —afirma Bovero— que existen solamente 3 colegios electorales compuestos cada uno por 100 electores en los cuales se decide por mayoría simple, y que hay solamente 2 partidos (o grupos, o listas) compitiendo en los 3 colegios, cada uno con su propio candidato en cada colegio uninominal. Supongamos que en el colegio 1 el candidato del partido A obtenga 90 votos, y el del partido B obtenga 10 votos; en los colegios número 2 y número 3 supongamos que los candidatos del partido D obtengan, cada uno, 60 votos, y los candidatos del partido A reciban cada uno 40 votos. Con base en el sistema uninominal mayoritario, el partido B tendrá 2 representantes en el parlamento y el partido A uno solo: pero del cálculo total de los votos resulta que el partido A ha obtenido 170 sufragios y el partido B solamente 130. De lo anterior resulta que la composición de los grupos políticos en el parlamento no sólo no refleja fielmente las orientaciones políticas expresadas por los ciudadanos electores, sino que, incluso, las invierte, atribuyendo la *mayoría* de los representantes al partido que ha obtenido *menor* consenso electoral" (M. Bovero, *op. cit.*, p. 66).

⁴¹Un sistema electoral absolutamente representativo en donde esté excluida toda distorsión en la representación puede darse lógicamente sólo en dos hipótesis: o bien cuando se produce una votación unánime a favor de una alternativa electoral (el 100 por ciento de los sufragios se emitió a favor de un partido político y éste ocupa el 100 por ciento de los escaños), o bien cuando el cuerpo electoral (el conjunto de los electores) coincide con el órgano en el que se toman las decisiones, pero en este caso estaríamos ante una democracia directa y no ante un sistema político representativo (pues cada quien sería representante de sí mismo).

⁴²Véase al respecto, H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 650.

elección de los diputados se hacía a través del sistema electoral mayoritario, en donde en cada distrito o colegio electoral se elegía mediante una mayoría relativa (aunque durante todo el siglo XIX la elección de diputados se realizó de manera indirecta; es decir, los electores no votaban directamente por sus diputados, sino que éstos eran designados indirectamente en un primer o, incluso, en un segundo grado). Por otra parte, en la etapa que inicia a partir de 1977, el número total de diputados está predeterminado en la Constitución y se estableció un sistema electoral de tipo mixto según el cual una parte de los integrantes de la cámara se elegía mediante el sistema mayoritario en distritos electorales y el resto a través del sistema proporcional a partir de listas de candidatos determinadas por cada partido político.

En términos generales, cada una de las dos etapas responde a una intención distinta. La primera, a la lógica misma del sistema democrático representativo que busca que cada uno de los legisladores encarne la representación de un número similar de los integrantes del cuerpo político (llámese éste, pueblo o nación); de ahí que la fórmula utilizada por los artículos que en las diversas constituciones vigentes, desde la de 1824, hasta antes de la reforma de 1977, haya sido esencialmente —aunque con variaciones numéricas— la de establecer que se elegiría a un diputado por un número determinado de habitantes (o fracción de éstos). Por otra parte, la lógica que inspiró al contenido del artículo 52 a partir de 1977, fue la de buscar reflejar de mejor manera la pluralidad política que caracterizaba a la sociedad mexicana, intención que, con el paso de los años (y en buena medida como consecuencia de las reformas electorales sucesivas), se intensificaría notablemente.

El análisis de la primera de las dos etapas que hemos identificado puede realizarse distinguiendo las disposiciones que las diferentes constituciones del siglo XIX establecieron para integrar a la Cámara de Diputados, para después revisar las modificaciones que alteraron la composición de dicha cámara desde 1917 hasta antes de la reforma de 1977. Durante el siglo XIX podemos observar la siguiente evolución en el procedimiento de composición de la Cámara de Diputados:

La Constitución de 1824 establecía en su artículo 11 que “por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población nombrará sin embargo un diputado”.⁴³

La Tercera Ley Constitucional de 1836, por su parte, aumentó considerablemente el criterio anterior, al instituir en su artículo segundo que “la base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan ese número, elegirán, sin embargo, un diputado...”.⁴⁴

Por su parte las Bases Orgánicas de la Nación Mexicana de 1843 disminuyeron notoriamente la base poblacional al fijar, en su artículo 26 que la Cámara de Diputados “... se compondrá de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes: el Departamento que no los tenga elegirá siempre un

⁴³En F. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 169.

⁴⁴*Ibidem*, p. 212.

diputado”.⁴⁵ Y el artículo 27 fijaba a su vez que “también se nombrará un diputado por cada fracción de treinta y cinco mil habitantes...”.⁴⁶

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, alteró, reduciéndolo, el factor poblacional de referencia que había sido fijado en la Constitución de 1824 cuya vigencia reintroducía. En efecto, el artículo 7º del Acta estableció que “por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá a un diputado al Congreso General...”.⁴⁷

La Constitución de 1857, misma que introdujo en una primera instancia un órgano legislativo uniinstancial compuesto únicamente por la Cámara de Diputados, redujo aún más el criterio poblacional al determinar en su artículo 53 que “se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado”.⁴⁸ Vale la pena subrayar que la profunda reforma sufrida por este texto constitucional en 1874 no modificó el criterio poblacional que había sido establecido originalmente.

Por otra parte, las modificaciones que ha sufrido la Constitución de 1917 en la que hemos considerado la primera etapa del procedimiento de integración de la Cámara de Diputados, es decir, hasta antes de la reforma electoral de 1977, han sido las siguientes:

Texto original del artículo 52: “Se elegirá un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario”.

Reforma del 20 de agosto de 1928: Se aumenta la base poblacional a partir de la cual se determinaba el número de diputados: un diputado por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil.

Además, se aumentó el número mínimo de diputados por Estado, al fijar que “en ningún caso la representación de un estado será menor de dos...” legisladores. En el caso de los territorios se sigue manteniendo la disposición de representación de, al menos, un diputado.

Reforma del 30 de diciembre de 1942: Nuevamente se incrementa el número de habitantes que servirían de base para elegir a cada diputado al establecerse que se elegiría un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción que pase de 75 mil.

La base de representación mínima de los estados y territorios se mantiene igual, situación que se mantendrá hasta la reforma del 8 de octubre de 1974.

Reforma del 11 de junio de 1951: Aumenta de nueva cuenta el criterio del número de habitantes que representa cada diputado propietario: uno por cada 160 mil habitantes o fracción que pase de 80 mil.

⁴⁵*Ibidem*, p. 410.

⁴⁶*Idem*.

⁴⁷*Ibidem*, p. 473.

⁴⁸*Ibidem*, p. 615.

Reforma del 20 de diciembre de 1960: El número aumenta hasta un diputado propietario elegido por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil.

Reforma del 14 de febrero de 1972: Otra vez el número aumenta: un diputado propietario por cada 250 mil habitantes o fracción que pase de 125 mil.

Reforma del 8 de octubre de 1974 al artículo 43: Con esta reforma el artículo 43 constitucional se modifica al convertirse los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en entidades federativas, con lo que el artículo 52 también se ve modificado al suprimirse la referencia que se hacía a los territorios en el sentido de que éstos contarían con al menos un diputado propietario en caso de no contar con los mínimos de población que el propio artículo establecía para elegir a un legislador.

Del breve repaso histórico que hemos hecho de la primera de las dos etapas que hemos identificado (que va desde la Constitución de 1824 y hasta que se mantiene el criterio de una base poblacional para establecer la cantidad de legisladores que integrarían la Cámara baja) puede observarse que la indeterminación del número de diputados trajo consigo dos consecuencias: la primera es la ya señalada falta de un número fijo y constante de representantes, ya que se imponía aplicar el factor poblacional establecido constitucionalmente a partir de los datos poblacionales oficiales para obtener la cifra total de diputados por elegir. La segunda es que, la modificación del factor poblacional referido, permitía alterar las dimensiones de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, su representatividad. Esta segunda característica es evidente a lo largo de las constituciones del siglo XIX, ya que a partir de la Carta Fundamental de 1917, las modificaciones al artículo 52 constitucional antes señaladas (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972 —la modificación de 1974, como anotamos, tuvo otro objeto), tuvieron por objeto adecuar la composición de la Cámara de Diputados al explosivo crecimiento demográfico del país.⁴⁹ En el siglo XIX, en cambio, podemos observar que las constituciones federales establecieron una base poblacional para elegir a cada diputado sensiblemente menor respecto de las constituciones conservadoras de 1836 y de 1843. En efecto, al establecer que se elegiría un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que pasara de 40 mil, la Constitución de 1824 hacía de la Cámara de Diputados un órgano más numeroso que el que resultaba de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que establecía un criterio numérico sensiblemente mayor: un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción de 80 mil. En ese sentido, no resulta casual que la Constitución de 1857 fijara el número más bajo de los exigidos por las constituciones decimonónicas: un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción de 20 mil, con lo que permitía una Cámara particularmente numerosa, acorde con el espíritu democrático que permeó ese texto constitucional.

La segunda etapa que hemos identificado es la que comienza con la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977: Hasta 1977, como hemos mencionado, existió un predominio absoluto del mecanismo de elección por mayoría relativa, contrastado únicamente por el paliativo menor que significó la introducción de los “diputados de

⁴⁹Cfr. H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 650.

partido” en 1963. Según dicho mecanismo, los partidos que obtuvieran el 2.5 por ciento de la votación nacional para diputados tendrían derecho a cinco curules y además, una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional que alcanzaran hasta un máximo de 20. Esta reforma representó sin duda un avance si se piensa que se rompió con la representación prácticamente monocolor que se había tenido en el pasado, pero de hecho su verdadera importancia fue la de iniciar a los partidos de oposición en la competencia electoral, por un lado, y a la vida y prácticas parlamentarias, por el otro.

La reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez desde nuestra independencia se establecía un número fijo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional, con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la Cámara Baja.

Los cambios constitucionales de 1977 representaron un verdadero quiebre en la vida política nacional. A partir de entonces se generó un vigoroso, aunque lento, proceso de cambio que vio reducirse el predominio casi total del partido hegemónico en los espacios de representación. La intención política de esa reforma fue expuesto de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma, Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, quien en el famoso discurso del 1 de abril de 1977, pronunciado en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, gobernador del estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez). Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*”.⁵⁰ La intención era clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

El mecanismo electoral para permitir esa mejor representación política de las minorías fue, sobra decirlo, la introducción de la cuota proporcional que, en los hechos estuvo reservada exclusivamente para los partidos de oposición. Ello fue así porque se estableció que aquel partido que hubiera obtenido 60 o más escaños de diputados por mayoría relativa no participaría del reparto de las cien diputaciones por la vía plurinominal.

En México el proceso de cambio político, desde el punto de vista electoral, se vio encarnado por la introducción y posterior ampliación de la representación proporcional. Fue la adopción de una cuota proporcional la que permitió vigorizar la vida política nacional y crear un sistema de partidos cada vez más competitivo. Utilizando una metáfora no nueva, fue el mecanismo que permitió a los partidos instalarse en la sala

⁵⁰Reforma Política. *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Los cursivos son míos.

de máquinas del Estado y que les permitió desarrollarse y volverse cada vez más representativos y cada vez más competitivos.⁵¹ Sin la introducción del sistema proporcional difícilmente los partidos de oposición hubieran podido adquirir el peso político, el reconocimiento entre la población y la capacidad para ganar, más adelante curules de mayoría relativa, antes reservadas, casi exclusivamente, para el partido hegemónico. La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional.

No obstante, la reforma de 1977 implicaba posibles efectos de sobrerrepresentación de los partidos minoritarios (p.e., si todos estos partidos recibían el 15 por ciento de la votación nacional, tenían derecho a ocupar, en conjunto el 25 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados) o bien de subrepresentación de los mismos (p.ej., si en el caso extremo contrario todos los partidos minoritarios obtenían el 40 por ciento de la votación nacional, pero ninguno de ellos ganaba un distrito uninominal, tendrían derecho, en conjunto, a ocupar sólo el 25 por ciento de las curules).

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentado así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los hechos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en el hecho, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51 por ciento de la votación, pero el número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignarían el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

La reforma de 1989-1990 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial al partido con mayor votación la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50 por ciento más uno de la representación parlamentaria, aquel que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los que les correspondían, el número de diputados plurinominales necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la “cláusula de gobernabilidad” fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil” mediante la cual si el partido más votado rebasaba el 35 por ciento del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba del ese porcentaje. Los mecanismos

⁵¹Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 33 y ss.

anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La “cláusula de gobernabilidad” fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60 por ciento del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60 por ciento de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, bien podría darse el caso de un partido que con el 35 por ciento de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60 por ciento de la representación nacional.

En la reforma de 1996 hubo una modificación al sistema de representación para integrar la Cámara de Diputados, esto es, se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación al 8 por ciento, aunque no fue anulado por completo. Actualmente, siguen prevaleciendo esas reglas esenciales. La última de las reformas electorales, la del año 2014 no tuvo impacto en dicho porcentaje. En ese sentido, el texto vigente del artículo 54, fracciones IV y V, de la Constitución, así como el artículo 17, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60 por ciento del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la Cámara que exceda en 8 por ciento el porcentaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara Baja debe obtener al menos el 43 por ciento de los sufragios válidos.

Bibliografía

- BECERRA, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BOBBIO, N, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- BOVERO, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, en *Isonomía*, México, núm. 16, abril de 2002.
- COTTA, M., “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 11a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, tomo II, pp. 1384-1390.
- Diccionario Electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)-UNAM-TEPJF-IFE, 2003.
- DUVERGER, Maurice y Giovanni Sartori, *Los sistemas electorales*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, H. y S. Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- KELSEN, H., *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
- , *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.

- MORISON, S.E. y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- NOHLEN, D., S. Picardo y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, tomo I, abril-agosto de 1977.
- SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milán, 1984.
- SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1983.
- TENA RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- , *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Artículo 52

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1998

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Se eleva el número de habitantes de la base poblacional de 100 a 50 mil. La representación de un estado no será menor de dos diputados, y la de un Territorio, de un diputado.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-XII-1942

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 150 mil o fracción que exceda de 75 mil.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 11-VI-1951

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 170 mil o fracción que exceda de 80 mil.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-XII-1960

XLIV LEGISLATURA (1-IX-1958/31-VIII-1961)

Presidencia de Adolfo López Mateos, 1-XII-1958/30-XI-1964

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 200 mil o fracción que exceda de 100 mil.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-II-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Para elegir a un diputado propietario la base poblacional será de 250 mil o fracción que exceda de 125 mil.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se suprime el concepto de “territorio” y la referencia a la representación que debe tener un territorio cuya población fuese menor a la fijada en este artículo.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982.

Se integra la Cámara por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, y hasta 100 electos según el principio de representación proporcional mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales, violando el principio republicano de representación por votación popular.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 15-XII-1986

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Modifica el número de diputados reservados para el sistema de representación proporcional, aumentándolo de 100 a 200 diputados.