

428

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

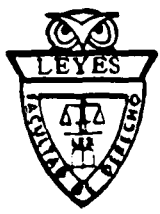


**FACULTAD DE DERECHO**

EVOLUCION DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION  
PROPORCIONAL EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNION

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
PABLO CESAR LEZAMA BARREDA



ASESOR: DR. FERNANDO SERRANO MIGALLON

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Paginación Discontinua



REPUBLICA NACIONAL  
DE EL SALVADOR

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **LEZAMA BARREDA PABLO CESAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EVOLUCION DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION"**, bajo la dirección del suscrito y del Dr. Fernando Serrano Migallón, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Serrano Migallón, en oficio de fecha 12 de noviembre de 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 14 de 2002.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad*

\*lrm

FERNANDO SERRANO MIGALLON  
DIRECTOR

México, D.F., a 12 de noviembre de 2002.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO.**  
**PRESENTE.**

El Sr. Pablo César Lezama Barreda, con número de Cuenta 9551039-8, ha realizado bajo mi dirección el trabajo de investigación "EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN". Después de varias revisiones y una vez hechas las correcciones que fueron sugeridas, se puede considerar que el trabajo recepcional del Sr. Lezama cumple los requisitos que la legislación universitaria impone para las investigaciones de su clase y es apto para proceder al examen profesional correspondiente.

Reciba un cordial saludo.



*A México, que demanda de sus nacionales la construcción de un Estado verdaderamente democrático, capaz de brindar, constantemente, mejores condiciones de vida para todos, pero especialmente a los más desprotegidos. A la Universidad Nacional Autónoma de México, institución promotora del progreso que siembra en cada uno de sus alumnos el compromiso con su país y con ella misma. A su Facultad de Derecho, que a sus egresados les ha brindado los elementos necesarios para cumplir con dicho compromiso, en nosotros queda hacerlo.*

*A mis padres, que son siempre las primeras personas con las que puedo contar. Agradezco todo lo que hacen por nuestra familia y en especial por mí. Son, sin duda, el mejor ejemplo que puedo seguir. A Guillermo, Alejandro, Fernando y Ana, porque somos los únicos que siempre estaremos para nosotros mismos.*

*A Diana, porque me da fuerza y motiva todo lo que hago, constituye un importante apoyo y al mismo tiempo un elemento de racionalidad en mis actos. Te agradezco mucho todo lo que provocas.*

*Al Dr. Fernando Serrano Migallón, con profunda admiración y respeto.*

**CAPÍTULO TERCERO**  
**SISTEMAS ELECTORALES**

I. Definición de Sistema Electoral	117
II. Representación Política	118
III. Elementos de los Sistemas Electorales	122
IV. Principio de Representación por Mayoría	130
V. Principio de Representación Proporcional	135
VI. Sistemas de Representación Mixtos	144
VII. Defensa de las Minorías	147

**CAPÍTULO CUARTO**

**EL CONTEXTO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE  
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

I. Reforma Constitucional de 1963	155
II. Reforma Política de 1977	160
III. Reforma Política de 1986	190
IV. Reforma Política de 1989	208
V. Reforma Política de 1993	224
VI. Reforma Política de 1996	236
CONCLUSIONES	261
BIBLIOGRAFÍA	270

# **EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS GENERALES Y ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO**

I. Poder Legislativo	1
II. Congreso de la Unión	6
III. Cámara de Diputados	12
IV. El Parlamento Inglés	21
V. El Parlamento Francés	27
VI. Las Cortes Españolas	37

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO**

I. Constitución de Cádiz	50
II. Constitución de Apatzingán	56
III. Constitución de 1824	64
IV. Constituciones Centralistas	77
V. Acta de Reformas de 1847	92
VI. Constitución 1857	100
VII. Constitución 1917	112



## INTRODUCCIÓN

La evolución de las sociedades implica la transformación de los marcos jurídicos en que se desarrollan. En este sentido, los ordenamientos jurídicos encargados de regular la representación política, evolucionan en la medida en que las sociedades reclaman mayor participación en la vida pública.

Antiguamente el ejercicio del poder se concentraba en muy pocas manos y por lo tanto su organización difería en mucho a la que hoy conocemos. Con el transcurso del tiempo, los pueblos fueron organizándose para arrebatarlo de sus pocos detentores, haciendo necesario y conveniente dividir su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

A partir de la división de poderes, el ejecutivo fue el encargado de ejecutar las leyes; el legislativo de crearlas y el judicial de aplicarlas. En nuestros días la "separación de poderes" ha sido superada y sustituida por la "colaboración de poderes", hecho que nos permite comprender con mayor claridad que, por ejemplo, el ejecutivo tenga facultades para legislar o el legislativo para juzgar.

La división o colaboración de poderes obedece a la necesidad de controlarlo, y para ello se vale del sistema de pesos y contrapesos, consistente en que cada una de las partes en que se divide el ejercicio del poder, podrá limitar a las otras evitando de esta manera los excesos en que podría incurrir.

El poder legislativo, al que nos referiremos en nuestra investigación, tiene su origen en la celebración de asambleas populares cuyo objeto era la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones Estatales.

El crecimiento demográfico hizo imposible mantener el ejercicio de la democracia directa, utilizada en las *polis* griegas, abriendo paso a la representación política, a través de la cual, un determinado número de personas hablarían a nombre de sus representados en las asambleas. Pero, ¿cuál sería la forma de determinar quiénes serían representantes? y ¿de qué manera se integrarían las asambleas?. En nuestros días pocos dudan en que el voto es la respuesta idónea para responder a la primera interrogante. Sin embargo, resolver la segunda resulta muy complejo, y las opiniones al respecto varían casi tanto como el número de personas que las emiten.

Resulta conveniente tener presente, antes de continuar presentando esta tesis, las funciones de los gobiernos o funciones gubernamentales, pues finalmente, los sistemas electorales, son tan solo un medio para hacer viable el ejercicio de gobernar. En este sentido, vale la pena distinguir entre gobierno, sus fines y gobernabilidad.

Por gobierno se entiende al grupo de personas que ejercen el poder, o bien la dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominada Estado. Las funciones del gobierno son las de conducción del Estado y lo integran todos los órganos del mismo, es por ello que resulta de gran importancia que los gobiernos sean representativos de la sociedad a la que gobiernan, que sean legítimos.

Las sociedades de un Estado se integran por diversos grupos ideológicos, que no obstante sus diferencias, tienen como finalidad común vivir armónicamente. Sin duda, un medio para alcanzar la convivencia armónica entre los grupos sociales es el diálogo y el respeto a la opinión de los demás, tomar en cuenta sus puntos de vista para que nadie pase por encima de los otros.

Los sistemas electorales traducen la voluntad del pueblo expresada a través del sufragio en cargos de representación popular, y hablando del Poder Legislativo, en escaños parlamentarios. Son una parte del sistema político y debemos entenderlos como eso, es decir, un elemento de un todo mucho más complejo. Durante el estudio del sistema electoral, no podemos olvidar que no es este elemento el responsable de todos los problemas que existen en una sociedad, o que su modificación o renovación será la solución a los mismos.

La "Evolución del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", título con el que hemos denominado a esta investigación, se ocupa de realizar un análisis histórico y jurídico del sistema electoral mexicano a través del cual se integra la cámara baja de nuestro Congreso General. Para ello se divide en cuatro capítulos: el primero de ellos pretende, por una parte, dar una visión general del Poder Legislativo en México. Por otra, realiza una descripción histórica de la manera en que se integra este poder, enfocándose, específicamente, a su evolución en Inglaterra, Francia y España, por considerar a estos países, de gran importancia en lo que se

refiere al desarrollo parlamentario. Finamente, analiza brevemente el actual sistema electoral que posee cada una de estas naciones, a efecto de contar con un marco de referencia y comparación al momento de entrar al fondo de nuestro estudio.

El segundo capítulo es meramente histórico y realiza un relato de la evolución del sistema electoral mexicano, a través de nuestro constitucionalismo, tomando en consideración las circunstancias sociales y políticas de cada época, hasta la publicación, en 1917, de nuestra Carta Magna.

Sistemas Electorales, título del tercer capítulo, pretende dejar al lector un panorama claro de los sistemas electorales, cuál es su función, cuáles son sus elementos, cómo se clasifican y los diferentes métodos de defensa de las minorías existentes en la actualidad, para que finalmente, en el último capítulo, podamos analizar nuestro sistema y sus múltiples reformas, así como encontrarse en posibilidad de emitir una opinión más, entre todas las existentes, acerca de la conveniencia entre optar por un sistema de mayoría o uno proporcional, sin referimos aquí a los mixtos, pues uno de los fines primordiales de este trabajo es demostrar su inviabilidad y su errónea naturaleza.

Para lograr los fines que nos proponemos en el cuarto capítulo, realizamos, en su elaboración, una descripción de las elecciones que se han llevado a cabo desde la instauración en nuestro país de la representación proporcional. Adicionar estos cuadros y estadísticas, además de enriquecer nuestra investigación, resultó conveniente para clasificar, de manera mucho más sencilla, al sistema electoral mexicano en la Cámara de Diputados. Además permiten una visión más amplia de lo que ha significado y significa en México, abriendo paso a una final interrogante: ¿actualmente sería conveniente desaparecer el principio de representación proporcional y optar por uno mayoritario?.

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO Y CONCEPTOS GENERALES

#### I. PODER LEGISLATIVO.

Para entrar al estudio mas o menos acucioso del Poder Legislativo, es necesario realizar algunas consideraciones en torno al poder y el acto de legislar. Haremos también algunas reflexiones sobre la manera en que se estructura e institucionaliza este concepto.

De acuerdo con Edgar Bodenheimer, el poder en sentido sociológico, "es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos"<sup>1</sup>. Señala que el poder puede ejercerse por medios físicos, psicológicos o intelectuales y que con la cooperación devota de un grupo que simpatice con quien lo ostenta, éste se verá considerablemente realizado. Esta definición nos traslada a un supuesto en el cual, quien ejerza el poder será el más fuerte y no tendrá un límite para hacerlo, y consecuentemente los más débiles tendrían que someterse a la voluntad del individuo o grupo más poderoso. Como medio para limitar el poder de los individuos, y por ende la probabilidad de la anarquía, y el poder del gobierno, que en el exceso podría derivar en despotismo, surge el derecho, cuya principal función es la de crear restricciones al ejercicio arbitrario e ilimitado del poder, regulando de esta manera la vida del hombre en sociedad.

Hacia los siglos VI y VII los grupos sociales más débiles comenzaban a exigir que las leyes se encontraran escritas y que fueran conocidas por todos. La exigencia cobró mayor trascendencia durante el siglo VIII en la medida en que la palabra escrita se popularizaba en el mundo. El hombre que establecía las leyes también fungía como mediador entre los diferentes grupos políticos y como consecuencia llegaba a ser el jefe supremo de la ciudad<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bodenheimer, Edgar, Teoría del Derecho, Fondo de Cultura Económica, México 1976, p. 15.

<sup>2</sup> Ellul, Jacques, Historia de las instituciones de la antigüedad, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid España 1970, p. 45.

En 663 Grecia tuvo a su primer legislador, Zaleucos de Locres, él creó una asamblea que se integraba por los mil ciudadanos más ricos con funciones para establecer las leyes y nombrar a los magistrados. En 630 este modelo fue imitado en Catania con la diferencia de que en esta asamblea participaban todos los ciudadanos fueran ricos o pobres<sup>3</sup>.

En Atenas las luchas sociales desembocaron en la exigencia de la redacción de las leyes. Entre los especialistas en la interpretación de las costumbres, los atenienses escogieron a seis y ellos fueron los encargados de transcribir las decisiones que tenían fuerza de ley. Estos seis magistrados, mas tres que ya existían, formaron el colegio de los nueve arcontes<sup>4</sup>.

En tiempos de Solón existían cuatro clases sociales y sólo los miembros de las tres primeras tenían el derecho de acceder a las magistraturas. Los miembros eran designados por insaculación entre una lista de cuarenta candidatos establecida por las cuatro tribus. Paralelamente a este consejo se organizó otro que a pesar de no tener poderes bien definidos vale la pena mencionar pues se integraba por 400 miembros que representaban directamente al pueblo<sup>5</sup>.

En Roma distinguimos dos instituciones del poder central a las que nos podremos referir como antecedentes del poder legislativo, a saber: El Consejo Imperial y las asambleas.

Consejo Imperial. Claudio introdujo en él a sus libertos, administradores y procuradores dándoles la categoría de ministros. Después de su reinado estos personajes continuaron al frente de las oficinas aunque ya sin ser miembros del consejo, que se integró entonces por senadores y caballeros. En la medida en que el poder del consejo creció fue sustituyendo al senado. Una de sus características es que siempre se trató de mantener a los mismos miembros a fin de lograr una tradición administrativa. Adriano incorporó en él a los juristas quienes con el paso del tiempo se constituyeron como el elemento fijo y permanente. Al incorporarse al consejo más personas con formación judicial y administrativa, éste fue perdiendo el carácter informal que lo caracterizaba. El consejo celebraba sesiones periódicamente

---

<sup>3</sup> Idem p. 46.

<sup>4</sup> Ibidem p. 47.

<sup>5</sup> Ibidem p. 48.

bajo la presidencia del Emperador, y estaba encargado, en primer lugar, de llevar a cabo todo el trabajo legislativo y judicial, para lo cual se convocaba a menudo a consejo a los jefes de las oficinas, si bien estos no eran nombrados miembros del consejo, este órgano decidía también sobre la interpretación de las leyes y el emperador le consultaba acerca de cuestiones concernientes al gobierno en general<sup>6</sup>.

Las Asambleas. El emperador Tiberio restó casi todo su valor a los comicios transfiriendo las atribuciones electorales al Senado y designando un candidato único para cada puesto de magistrado. Durante este periodo los comicios casi nunca se reunieron. Calígula, sin éxito, intentó hacerlos revivir, sin embargo continuaron reuniéndose hasta el año de 98 para ocuparse de algunas decisiones legislativas y hasta 117 para comunicarles los resultados de nombramientos de magistrados. Es cierto que el poder del Senado variaba a capricho del emperador, sin embargo, a partir de Vespiano recuperó autoridad, promulgó senadoconsultos, que, aunque en principio carecían de fuerza legal, más adelante se convirtieron en verdaderas leyes y fueron los principales preceptos legislativos entre los años 150 y 200<sup>7</sup>.

Después de Roma las asambleas políticas de los reinos Merovingio y Carolingio presentan verdaderos avances en la institucionalización del poder legislativo.

En el reino Merovingio el rey convocaba, a parte de sus consejeros, a los magnates que vivían fuera del palacio. Más adelante esta asamblea fue separada de los concilios y reunida para el estudio de las decisiones políticas a adoptar. Aunque en principio la asamblea solamente tenía un carácter consultivo, con el debilitamiento del poder real se transformó en un órgano de oposición al rey y en una auténtica asamblea general del pueblo<sup>8</sup>.

En el reino Carolingio las cosas no fueron muy diferentes, hubo, a partir de Carlomagno, dos asambleas políticas anuales. La primera era una asamblea restringida en la que se trataban las cuestiones políticas, administrativas y militares planteadas para el año futuro. La segunda de ellas era una asamblea general a la que

---

<sup>6</sup> Ibidem p. 347.

<sup>7</sup> Ibidem p.p. 348 y 349.

<sup>8</sup> Ibidem p. 538.

acudían todos los magnates laicos y eclesiásticos, incluidos los oficiales menos importantes. Se tomaban todas las decisiones acerca de todo lo concerniente al reino y eran publicadas de inmediato. Aunque Carlomagno tenía la última palabra y no estaba vinculado a las decisiones de la asamblea, de hecho las seguía. A su muerte los magnates adquirieron mayor independencia y así las opiniones manifestadas fueron ya obligatorias para el rey<sup>9</sup>.

Las ideas de libertad de los individuos como meta suprema de las naciones, hicieron que los pensadores crearan un sistema de gobierno en el que dicha libertad quedara garantizada. Tal sistema, de acuerdo con Montesquieu, debía eliminar todas las posibilidades de abuso de poder. El método a seguir consistía en contrapesar el poder con poder, de tal manera que las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales quedaran estrictamente separadas.

Legislar significa establecer o dar leyes. En la actualidad las funciones del poder legislativo basan la función exclusiva de dictar las leyes de un Estado, incluso lleva a cabo funciones de carácter judicial o administrativas, sin embargo no podemos perder de vista que tal y como lo señala su nombre, su principal función es la de legislar, de ahí la importancia de que se integre de manera tal, que sea lo más cercano a un reflejo de los grupos sociales y políticos que componen la nación.

De acuerdo con Montesquieu es en virtud del Poder Legislativo que "el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes"<sup>10</sup>, aunque superada, es menester tomar de esta definición lo concerniente a la creación de las leyes, pues desde los primeros textos que mencionaban la necesidad de la separación de poderes, se dio una fundamental importancia al órgano legislativo.

Los primeros antecedentes que se registran en nuestro país, con respecto a la integración del poder legislativo, nos remontan a la Constitución de Bayona, que es el ordenamiento dado por Napoleón a España tras la abdicación de los monarcas españoles en favor de José Bonaparte, hermano del Emperador francés. El texto contenía las ideas de libertad surgidas de la Revolución Francesa, y tuvo gran

---

<sup>9</sup> Ibidem p.p. 562 y 563.

<sup>10</sup> Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa, México 1971, p.104.

influencia en el pensamiento de los constituyentes que redactaron la Constitución gaditana.

Durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, se reconoció el derecho de los americanos a formar su propio gobierno, y por lo tanto, se les invitó a formar parte en el Congreso Constituyente, que promulgaría una Constitución española en la que se incluiría la organización de los pueblos americanos. Fue así como la Nueva España nombró sus diputados a cortes. Sin embargo la Constitución de Cádiz no fue un ordenamiento creado en México, de hecho ni siquiera reconoció a nuestro país como independiente de España, y mucho menos podríamos decir que las cortes tenían residencia en nuestro territorio, es por ello que consideramos que es en los elementos constitucionales de Rayón dónde queda institucionalizado por primera vez el poder legislativo mexicano. Esta afirmación la sostendremos aún cuando el autor de este documento continuaba pensando en Fernando VII como monarca titular, pues al disponer que: "la América es libre e independiente de cualquier otra nación" y al crear, en el artículo séptimo, al Supremo Congreso, indicando que él es el único capaz de legislar, prácticamente eliminó la figura real<sup>11</sup>.

En la actualidad se considera que define al poder legislativo con mayor precisión el término "Poder Parlamentario", este argumento encuentra su justificación en el hecho de que quien ejerce dicho poder es la institución parlamentaria; de que ha perdido el monopolio de la legislación, y de que, a su vez, ha adquirido otras funciones tales como las de "dirección política", la deliberativa, la jurisdiccional, la representativa, la educativa, la administrativa, la informativa, la de expresión, la financiera, la política y la de control, entre otras.<sup>12</sup>

Con base en lo señalado en el párrafo anterior coincidimos con Moisés Ochóa Campos al establecer cuatro tipos de funciones inherentes al poder legislativo:

- a) *Funciones de órgano generador:*
1. Formalmente legislativas.
  2. Materialmente legislativas.

<sup>11</sup> Casillas, Roberto, Origen de nuestras instituciones políticas, tomo I, Editorial Panamericana, México 1973.

<sup>12</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso de la Unión, integración y regulación. UNAM, México 1997, pp. 29 y 30.



- b) *Funciones de órgano interventor:*
  - 1. Materialmente políticas.
  - 2. Materialmente administrativas.
  - 3. Materialmente jurisdiccionales.
- c) *Funciones de órgano revisor:*
  - Actos de control.
- d) *Funciones de órgano específico:*
  - De organización interior.<sup>13</sup>

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General -comúnmente llamado Congreso de la Unión- que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Nosotros definiremos al poder legislativo mexicano como el órgano de gobierno que se deposita en un Congreso General, a su vez integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, dotado de facultades para crear leyes, para intervenir en cuestiones políticas administrativas y jurisdiccionales, para llevar a cabo actos de control sobre los otros dos poderes de la federación, así como para organizarse con plena autonomía hacia su interior.

## II. CONGRESO DE LA UNIÓN.

Para hablar del Congreso de la Unión, primero debemos referirnos a la representación política. De acuerdo con el diccionario jurídico mexicano, "el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ochoa Campos, Moisés, Cámara de diputados XLVIII legislatura del Congreso de la Unión, Derecho Legislativo Mexicano, México 1973, p. 62.

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo P-Z, Porrúa-UNAM, México, 1992, p. 2804.

Tres son las teorías que se ocupan del estudio de la representación política, la teoría del mandato imperativo, la teoría organicista alemana y la teoría clásica de la representación.

La primera de ellas considera al representante exclusivamente como el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política.

La segunda considera a los representantes como órgano del Estado y por lo tanto pueblo y parlamento o congreso, son órganos del mismo. En este orden de ideas, el primero tiene como principal objetivo crear al segundo que a su vez lo representará de manera inmediata y su actividad es considerada como voluntad del pueblo.

Por su parte la teoría clásica de la representación señala que el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa a ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación por lo tanto no existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la nación<sup>15</sup>.

El texto de los artículos 39, 40 y 51 de nuestra constitución revelan que nuestro país adoptó la teoría clásica de la representación nacional al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que el poder público dimana del pueblo; que es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa; y, que la cámara de diputados se integra por representantes de la nación.

Jorge Carpizo reconoce como características de nuestro sistema representativo las que a continuación se describen:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.

---

<sup>15</sup> Idem.

- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.<sup>16</sup>

Además de lo señalado por Carpizo, encontramos que en nuestro país, la no reelección para el periodo inmediato fortalece el principio de independencia del diputado con respecto a su distrito y las fuerzas políticas locales, ya que su voto en el congreso no estará sesgado por la intención de agradar a sus electores que, en otros países, pueden evidenciar su disgusto no reelegiendo al representante.

Las características señaladas de nuestro sistema de representación, desafortunadamente no han tenido como consecuencia que nuestros representantes tomen necesariamente las mejores decisiones para la nación. Lejos de ello se ha logrado que al encontrarse tan desligado del electorado que lo eligió, el diputado se encuentra estrechamente comprometido con el partido político que lo postuló y por lo tanto, de hecho, defiende en la cámara únicamente los intereses del mismo.

Hay que tener presente que adoptar la teoría del mandato imperativo tampoco es la solución, pues no resulta conveniente que nuestros representantes tomaran decisiones obedeciendo a un pequeño grupo por encima de los intereses de la nación, sin embargo es necesario que nuestros diputados sean mucho más sensibles a la problemática del distrito por el que fueron elegidos.

Hoy en día es difícil pensar en un congreso que no sea representativo del pueblo que lo elige. La demanda de los miembros de la sociedad a sus representantes, de que resuelvan sus problemas y hagan caso de sus peticiones aumenta día a día. No obstante, no cabe la menor duda que uno de los principales problemas que enfrentamos los mexicanos es la falta de ocupación de nuestros representantes con respecto a sus electores, se dice que las opiniones del pueblo no llegan a los órganos de gobierno encargados de atenderlas y que no existe la manera

---

<sup>16</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 2ª edición, UNAM-I.GEM, México 1983, p. 159.

de obligar a nuestros representantes a tomarnos en cuenta. Todo ello lo podemos traducir de la siguiente manera: ausencia de una verdadera representación política.

Se llama Congreso General o Congreso de la Unión, al órgano en el cual se deposita el poder legislativo federal en México. Se integra por representantes electos popularmente y se divide en cámara de diputados y cámara de senadores. Actúa bajo el principio constitucional de colaboración de poderes y sus principales funciones son las de crear leyes y ejercer actos de control político sobre el órgano ejecutivo<sup>17</sup>.

Un elemento esencial de nuestro Congreso es el llamado sistema bicameral, que se refiere, como se señala en líneas anteriores, a que este órgano se encuentra dividido en dos cámaras, una de diputados y una de senadores. A dicho sistema se le define como "el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara"<sup>18</sup>.

En principio el origen de la existencia de dos asambleas representativas pertenecientes al poder legislativo, encuentra su fundamento más en cuestiones políticas y de gobernabilidad que en una concepción funcional, pues al ponerse por primera vez en práctica, en Inglaterra, la cámara de los Lores representó a la aristocracia, mientras que la cámara de los comunes a la burguesía. Posteriormente al aplicarse a los sistemas republicanos su finalidad fue modificada: los estados de organización federal atribuyeron a la cámara de diputados la representación democrática, plural y nacional, es decir, la integración de la voluntad popular, dejando al senado la representación de los intereses de los estados federados<sup>19</sup>. Sin embargo, al decir de algunos autores, el bicameralismo en México no obedece principalmente al federalismo, sino al ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del propio poder legislativo, de manera que los senadores, con mayor experiencia política y serenidad de ánimo, vendrían a ser el factor

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. tomo I, p. 627.

<sup>18</sup> Cámara de Diputados LVI Legislatura, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Porrúa, México 1997, p. 93.

<sup>19</sup> Idem p. 94.

determinante para introducir el elemento de prudencia en los procesos legislativos<sup>20</sup>. Tena Ramírez señala como ventajas del sistema bicameral las siguientes:

- a) Favorece el equilibrio de poderes al debilitar, dividiéndolo, al poder legislativo, el cual generalmente tiene una tendencia al predominio.
- b) En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; y si el conflicto se presenta entre el ejecutivo y las dos cámaras, hay presunción fundada de que es el congreso quien tiene la razón.
- c) La segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madurar el juicio.<sup>21</sup>

Cada una de las cámaras del Congreso de la Unión se integra de la siguiente manera:

*Cámara de diputados.* Por disposición del artículo 52 constitucional se integrará con quinientos diputados, de los cuales trescientos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.<sup>22</sup>

*Cámara de senadores.* Con fundamento en el artículo 56 Constitucional se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos

---

<sup>20</sup> Cámara de Diputados LVI legislatura, La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México, Enciclopedia parlamentaria de México, Porrúa México 1997, p. 10.

<sup>21</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 16ª ed., Porrúa México 1978, p. 266.

<sup>22</sup> Ver capítulo tercero: sistemas electorales

según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Para el correcto funcionamiento del órgano que analizamos, se han creado las comisiones parlamentarias, las cuales constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario congresional. Su existencia obedece pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades.<sup>23</sup>

Son comisiones aquellos órganos en los cuales las asambleas actuales, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones y que se forman con legisladores de una cámara o de ambas o incluso con representantes del poder ejecutivo y de la sociedad civil.<sup>24</sup>

Las comisiones se integran por especial mandato de las cámaras y son las encargadas de estudiar con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que sirven de base al pleno para resolver en definitiva.

La Constitución establece los periodos en los que sesionará el Congreso de la Unión de manera ordinaria, sin embargo, durante los recesos del mismo es necesario que el poder legislativo cuente con representación para cumplir con sus funciones de órgano Estatal y no haya lapsos con ausencia de este poder. Es por ello que se crea la comisión permanente, la cual de acuerdo a lo establecido por el artículo 78 de nuestra Constitución Política, se compondrá de treinta y siete miembros de los que, diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones, nombrando para cada titular un sustituto.

Por su parte el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ordena que inmediatamente después de la ceremonia de clausura a que se refiere el párrafo anterior, los legisladores que hubieren resultado nombrados como miembros de la comisión permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la cámara de diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y nombres; el

<sup>23</sup> Manuel González Oropeza, Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en Política y procesos legislativos, UNAM y Senado de la República LII legislatura, Porrúa México 1985, p. 253.

<sup>24</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. Cit., pp. 170 y 171.

presidente así elegido nombrará a su vez dos secretarios para que le auxilien. Hecho esto, se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios de los cuales dos deberán ser diputados y dos senadores.

La comisión permanente sesionará una vez por semana en el día y hora que para ello señale el presidente, y si fuese necesario celebrar sesiones fuera de los días estipulados, éstas se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente de la Comisión.

Este órgano adopta sus resoluciones por mayoría de votos de los miembros presentes; y no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que convoquen, salvo en lo que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

De acuerdo con el artículo 127 del mismo ordenamiento, la comisión permanente podrá contar hasta con tres comisiones para el despacho de los asuntos que le competen.

### III. CÁMARA DE DIPUTADOS.

Con base en lo señalado anteriormente podemos señalar, con respecto a la cámara de diputados, que es uno de los órganos en que se divide el congreso de la unión, que se compone por quinientos representantes de la nación electos popularmente en su totalidad cada tres años, de acuerdo a los principios de mayoría relativa (trescientos diputados) y de representación proporcional (doscientos diputados).

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

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. El Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Por su parte el artículo 54 Constitucional establece algunas de las bases, (el resto las dispondrá la ley electoral), a las que se sujetará la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional, a saber:

- 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. El partido político deberá alcanzar por lo menos el dos por ciento del total de la votación para tener derecho a que le sean atribuidas diputaciones por este principio.
- III. Al partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo a su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de trescientos 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.
- 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 de estos últimos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Para ser candidato a diputado es necesario cubrir los siguientes requisitos que señala el artículo 55 de la Constitución:**

- I. Ser Ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años de edad, cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con una residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Si se trata de un candidato plurinominal, se requiere ser originario de alguna entidad federativa que integre la determinada circunscripción, o vecino de ella con una residencia de más de seis meses a la fecha en que se realice la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito en donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la misma;
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos que se separe definitivamente, en el primer caso, noventa días antes de la elección y, en el segundo caso, dos años antes.
- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y
- VII. No estar comprendidos en las incapacidades del artículo 59 constitucional, que se refiere a la prohibición de la reelección consecutiva, sin embargo si se permite de manera mediata.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Pedroza de la Llave Susana Thalia, Op. Cit. pp. 89 y 90.

Para que las sesiones de la Cámara de diputados sean válidas y legales, la Constitución exige un quórum de asistencia de más de la mitad de sus miembros. Sin embargo esta regla general sufre una excepción de conformidad con el artículo 84 Constitucional que se refiere al nombramiento del Presidente interino o sustituto, por parte del congreso, supuesto en el que tendrán que concurrir cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.

Además de las facultades que corresponden al Congreso de la Unión que se encuentran descritas en el artículo 73 de nuestra Constitución Política, la Cámara de Diputados tendrá las siguientes:

- 1.- Expedir bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 2.- Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor;
- 3.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
- 4.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la cuenta pública del año anterior;
- 5.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el mismo artículo 111 y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- 6.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- 7.- Comunicarse con la cámara de senadores y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;
- 8.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma;

9.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros de acuerdo al principio de representación por mayoría relativa;

Para realizar las funciones que hemos citado, así como las demás que la Constitución confiere a la Cámara de Diputados, este órgano se organiza en comisiones. En el punto relativo al estudio del Congreso de la Unión hemos analizado lo que son y para lo que han sido creadas, sin embargo para tener una mejor visión acerca del funcionamiento de la cámara baja, es conveniente llevar a cabo un breve análisis de las mismas.

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, define a las comisiones como "órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales". Por su parte el sexto párrafo del artículo 46 señala las tareas que desempeñarán las comisiones y que a saber son:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos; y realizar las actividades que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la

Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

El mismo ordenamiento distingue entre dos grupos de comisiones: las ordinarias y las transitorias. Las primeras son aquellas que se mantienen de legislatura en legislatura, mientras que las transitorias son aquellas que se crean con el objeto de cumplir algún fin específico y después desaparecen.

Dentro del grupo correspondiente a las comisiones ordinarias podemos llevar a cabo la siguiente subdivisión:

- Comisiones ordinarias que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 Constitucional (obligación de los secretarios de Estado y Jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos), y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Integran este primer subgrupo de comisiones las siguientes: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Desarrollo Social y Vivienda; Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Gobernación, Población y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales y Sistema Federal; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Turismo.
- Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias. Se integrará con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa, y

deberán estar representados en ella todos los grupos parlamentarios. Las funciones de esta comisión son las siguientes:

- a) Preparar los proyectos de ley o decreto, para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento;
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

Las funciones legislativas, interpretativas y aclarativas y de estudio que corresponden a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se refieren únicamente a cuestiones relacionadas con el conjunto de normas que regulan las actividades de la Cámara de Diputados.<sup>26</sup>

- Comisión del Distrito Federal. Tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la cámara con respecto al Distrito Federal contempladas en el apartado A del artículo 122 Constitucional.
- Comisión de vigilancia de la contaduría mayor de Hacienda. Su fundamento se encuentra en el artículo 74 fracción II de nuestra carta magna, el cual dispone que la Cámara de Diputados, por medio de una comisión de su seno, vigilará el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. Sin embargo por el carácter eminentemente técnico-contable que esta comisión requiere, es difícil integrarla con Diputados, por lo tanto se integra con personas capacitadas para llevar a cabo tal función y dependerán de la Cámara.

---

<sup>26</sup> Cámara de Diputados LVI legislatura, La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México, Op. Cit., pp. 23 y 24.

- **Comisión Jurisdiccional.** Se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la comisión instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Se encargará de realizar tanto el procedimiento previo a la acusación que realiza la cámara de diputados ante la de senadores, en el caso de juicio político, como el procedimiento seguido en la cámara baja antes de declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional.

Por su parte las comisiones transitorias serán las comisiones de Investigación y las Especiales.

- **Comisiones de Investigación.** De carácter transitorio, son aquellas que buscan allegarse datos e información para tener elementos de juicio sobre una determinada cuestión en la que está involucrada una acción del gobierno. A esta labor no hay sino dos tipos de salidas: una de ellas se daría en caso de que la comisión coincidiera con la conveniencia de la acción gubernamental objeto de la investigación, y entonces el juicio de la comisión se constituiría en un aval político al gobierno. La segunda salida se daría en el caso de que no hubiera tal coincidencia; en este supuesto, la opinión de la comisión, por el solo hecho de emitirse, ejercería una función de control sobre el gobierno.<sup>27</sup> El derecho a integrar comisiones de investigación de la cámara de diputados corresponde al pleno de la Cámara por mayoría simple, cuando así lo haya solicitado cuando menos una cuarta parte de sus miembros. Estas comisiones estarán facultadas para investigar órganos de la administración pública descentralizada y empresas de participación estatal mayoritaria.

---

<sup>27</sup> Idem p. 29

- **Comisiones Especiales.** Son aquellas que se constituyen con carácter transitorio y para conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial al final de la legislatura, el Secretario General de la Cámara indicará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Las comisiones ordinarias deberán constituirse en el primer mes de ejercicio de la legislatura, contarán con un máximo de treinta diputados que durarán en su encargo hasta el término de la misma y que no podrán pertenecer a más de tres comisiones ordinarias. La designación de los integrantes de las comisiones deberá realizarse cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

En el segundo capítulo del presente estudio nos referiremos a los antecedentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo consideramos que es conveniente hacer una referencia histórica acerca de los parlamentos que a través de los siglos han servido de modelo para la mayor parte de las naciones. Así en los siguientes tres puntos hablaremos acerca del surgimiento del parlamento inglés y en especial de la Cámara de los Comunes, por constituir este último órgano, la representación del pueblo ante el parlamento tal como lo hace en nuestro sistema la Cámara de Diputados. Asimismo nos referiremos al Parlamento en Francia y por último a las cortes Españolas que por evidentes razones históricas son las que guardan más relación con nuestro sistema legislativo. Es cierto que no encontraremos en ellos ningún antecedente directo de la representación proporcional como la conocemos en nuestros días, pero podremos apreciar la manera en que los pueblos, a lo largo de la historia, han creado instituciones para arrebatar el poder de las manos de aquellos que lo concentraban en muy pocas, y para la atención de sus propios intereses.

Veremos también el proceso a través del cual el "Estado llano", como llamaron los Franceses de aquella época al grueso de la población, fue haciéndose cada vez más importante en la toma de decisiones que concernían al Estado.

#### IV. EL PARLAMENTO INGLÉS.

En un sentido simple, la palabra parlamento significa "plática" o "conversación". A partir de 1240 el vocablo se empezó a utilizar para describir importantes asambleas en las que el rey discutía y resolvía asuntos de Estado con sus principales vasallos, y a finales del siglo XIII era ya claro su significado político: una asamblea importante, una reunión entre el rey y sus magnates para decidir materias que afectaban a la totalidad del reino<sup>28</sup>.

La primera asamblea a la que se convocó tanto a los señores de los condados como a los representantes de las ciudades y de las villas fue el parlamento del conde de Leicester, Simón de Montfort, quien los convocó a un parlamento para que se reuniera en los primeros tres meses de 1265. Es probable que este parlamento haya tenido como meta que el conde obtuviera el mayor apoyo popular posible para su causa en contra de los intereses del rey, pero independientemente de las causas únicamente personales que pudieran motivar la creación de dicho parlamento, la importancia del hecho consiste en dos razones principales: fue en esta ocasión la primera vez que se tomó en cuenta al pueblo para la toma de decisiones; y sirvió como antecedente para que los parlamentos pudieran limitar el poder de la corona

29

Actualmente al Parlamento lo integran la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, sin embargo, este último grupo no siempre contó con representación dentro del Parlamento.

En los orígenes de esta institución los reyes sajones, al no contar con la fuerza suficiente para gobernar con autoridad absoluta, convocaban a los hombres

<sup>27</sup> Menhennet, David y Palmer, John, El parlamento en perspectiva, siete siglos del parlamento británico y su proyección en el mundo, Editorial Trillas, México 1968, p.p. 13 y 14.

<sup>29</sup> Idem p. 22.



sabios y prominentes para que los apoyaran y aconsejaran. Por su parte los reyes normandos fueron asistidos, en la tarea de gobernar, por sus vasallos feudales, los altos dignatarios de la iglesia y los condes y barones (escogidos por el monarca para que concurriesen de acuerdo a los temas que se hubieren de tratar en cada sesión). En estas asambleas se tomaban toda clase de decisiones, - desde hacer la guerra o la paz, hasta la impartición de justicia y la administración municipal -.

Durante el siglo XIII se puso de manifiesto que el dinero de la corona, más el que se obtenía de los barones, era insuficiente para solventar todos los gastos del reino, especialmente cuando surgía alguna contingencia nacional tal como la guerra. En vista de lo anterior se tomó la decisión de convocar a los representantes de las comunidades (Comunes) que integraban el reino con el fin de crear políticas fiscales en las que todos participaran. Este hecho y la acuñación de moneda fueron muy significativos en la evolución de la corte del rey a una asamblea representativa.

Transcurrieron 30 años más para que el principio de "lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos" quedara claramente sentado en el reino. A partir de este momento los comunes se consideraron como asociados de la corona y de la nobleza, sin embargo, se encontraban aún en una posición de desventaja y no se encontraban unidos a estos últimos en sus mutuos intereses, a mayor abundamiento, no existía una cámara de los comunes. La primera señal de que se encontraban también en el parlamento fue en 1377 con el nombramiento de un "vocero" o *speaker* que tuvo como función informar al rey del resultado de las deliberaciones de los comunes. Cien años después se lograron los privilegios de una cámara de los comunes separada, y por lo tanto los Lores contestaban a requerimientos de los comunes y estos a su vez eran representantes de los condados y las villas.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, el origen del poder de los comunes se encuentra en el papel que desempeñaban como representantes para conceder o denegar dinero y subsidios a la corona. En el siglo XVI comenzaron a aprovecharse de esta posición haciendo ciertas reclamaciones para que se repararan algunos agravios antes de acceder a las peticiones de los reyes. Así, continuó aumentando la autoridad del parlamento en el manejo de las finanzas y

consecuentemente en el gobierno del país y en 1689 el *Bill of rights* (Ley de Derechos) estableció:

"La recaudación de dinero para uso de la corona, por supuesta prerrogativa, sin aprobación del Parlamento, por más largo tiempo, o de manera distinta a la que ha sido o será aprobada, es ilegal".

El mismo documento disponía que el parlamento debía reunirse con frecuencia. Esto aseguró la continua fiscalización sobre las finanzas y, por lo tanto, la permanente participación de los Comunes en el gobierno. En los años siguientes hubo constantes guerras que impidieron la independencia económica de la corona y, como consecuencia, aumentó la autoridad del Parlamento, en especial la de la Cámara de los Comunes, que pronto se constituyó como la más poderosa de las dos asambleas. No obstante, la facultad de veto de los Lores con respecto a las leyes monetarias continuó hasta principios del siglo XX<sup>30</sup>.

Elemento esencial de cualquier parlamento es la libertad de expresión de los miembros que lo integran, pues es a través de este derecho fundamental como se ventilan las faltas de la esfera del gobierno sin temor a repercusiones. Esta libertad fue formulada desde el siglo XV, sin embargo, en la realidad no tuvo ningún significado en aquellos tiempos: la reina Isabel I prohibió que en el parlamento se hablara de toda clase de asuntos argumentando que "ningún rey apto para gobernar sufriría tales absurdos". Peter Wentworth, miembro del parlamento, se opuso a la restricción de la reina defendiendo el derecho a la libertad de expresión, su lucha continuó hasta 1689 cuando el *Bill of rights* estableció que la libertad de expresión y los debates y actuaciones en el parlamento "no deben ser impedidos ni discutidos en ningún tribunal o lugar fuera del parlamento"<sup>31</sup>.

La presidencia de la cámara de los comunes es otra función que merece especial atención dentro del parlamento en estudio. Como quedó señalado en líneas anteriores, la primera muestra de que los comunes se encontraban en el parlamento fue el nombramiento de un *speaker* que tenía como función informar al rey acerca de las deliberaciones de los comunes. Estos funcionarios eran servidores reales y fue hasta 1642, bajo el reinado de Carlos I, que William Lenthall sostuvo, por primera

---

<sup>30</sup> Ibidem p.p. 25-29.

vez, la subordinación del presidente a la causa de la libertad parlamentaria. No obstante lo significativo del hecho, hubieron de pasar muchos años para que se establecieran las modernas normas de independencia e imparcialidad política. En realidad fue Shaw - Lefevre el primer presidente que surgió como defensor de los derechos constitucionales (1837-1845), colectivos e individuales, de los miembros de la cámara<sup>32</sup>.

Insistimos en que una de las grandes labores del parlamento inglés, así como de la carta magna consistió en someter al monarca al imperio de la ley. El *Bill of rights*, 500 años más tarde, confirmó este principio y lo vinculó a las facultades del parlamento para crear y abrogar leyes. El proceso a través del cual el parlamento se transforma en una legislatura comienza en 1327 con una petición colectiva, pero tanto nobles como burgueses se limitaron a solicitar al rey su aprobación sin contar con ninguna intervención en cuanto al resultado final de su petición. Su cada vez mayor importancia en las finanzas públicas fue lo que valió a los comunes convertirse en legisladores en lugar de simples peticionarios y alrededor de 1460 fue habitual la legislación con base en proyectos de ley no así de peticiones<sup>33</sup>.

Los orígenes del sistema de gabinete se remontan, cuando menos, al reinado de Enrique III. Más tarde este antiguo consejo se amplió excesivamente y se convirtió en un instrumento eficaz que se integraba por un grupo interno de personas selectas influyentes, lo que constituyó la verdadera fuerza al lado del monarca. En principio los comunes se negaron a tener empleados públicos entre sus miembros, y en la ley de empleos de 1701, se dispuso que no podría ser miembro del parlamento ninguna persona que ocupase un cargo remunerado por la corona, esta disposición fue derogada poco tiempo después, pues de lo contrario el moderno sistema de gabinete nunca hubiese sido posible. El rey Jorge I no tuvo gran interés en su gabinete ni en su autoridad sobre el mismo, esto desencadenó el proceso a través del cual el gobierno pasase de la corona a un grupo de ministros influyentes

---

<sup>31</sup> Ibidem p.p. 30 y 31.

<sup>32</sup> Ibidem p.p. 31 y 32.

<sup>33</sup> Ibidem p.p. 32 y 33.

en el parlamento y que actualmente se entiende como el gobierno (la corona) dentro del parlamento<sup>34</sup>.

Una vez que hemos llevado a cabo una exposición desde un punto de vista histórico acerca de cómo se ha desarrollado el parlamento inglés, y que se ha tratado de explicar el devenir de los principales órganos que lo componen, continuaremos hablando acerca del papel que actualmente cumple, logrando una mayor claridad y comprensión en el tema.

Como ya se ha explicado, el parlamento se compone por la corona, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Las funciones de la corona son meramente formales y quien ejerce el gobierno es el gabinete encabezado por el primer ministro, por lo que en realidad podemos afirmar que el parlamento se integra, prácticamente, por las dos cámaras.

#### *Cámara de los comunes:*

Se integra por 650 miembros (representantes de Inglaterra, Escocia Gales e Irlanda), electos por sufragio universal, libre secreto y mayoritario, por un periodo de cinco años que puede prorrogarse en circunstancias especiales o que bien puede ser más corto en el caso de disolución del parlamento. La representación continúa siendo aristocrática, aunque en menor proporción que en otras épocas y esto trae como resultado que no haya una correspondencia exacta con la integración social de la nación.

La mayor parte de los miembros de este órgano son representantes de los partidos conservador o laborista, pues en este país prevalece un sistema bipartidista, sin embargo, existen también algunos miembros de partidos menores<sup>35</sup>, como lo son los llamados *Labour, Conservative, Liberal Democrats, Ulster Unionists, Scottish National Party, Plaid Cymru, Social Democratic and Labour Party, Ulster Democratic Unionist Party, Sinn Fein* y el *Independent*.

La principal función de la Cámara de los Comunes es el debate representativo, que es un método de gobierno basado en la discusión. De acuerdo con Fraga Iribarne, "más que de control del ejecutivo debe hablarse de que la

---

<sup>34</sup> Ibidem p.p. 34 y 35.

cámara lo sostiene parlamentando con él y recibiendo sus explicaciones", un elemento fundamental de esta función del parlamento es el compromiso que surge de la discusión en el foro entre gobierno y oposición y que generalmente es preferido incluso sobre un excelente proyecto. Lo anterior es la clave del éxito del parlamento inglés, pues al lograr consensos entre gobierno y oposición se obtiene un sistema de vida estable y progresivo a la vez<sup>36</sup>.

#### *Cámara de los Lores:*

Se integra potencialmente con cerca de 1, 200 miembros, aunque es un número mucho menor el políticamente activo, por lo tanto, para saber el número de Lores que integran esta cámara deben de considerarse los que participan en las actividades parlamentarias. Pablo de Bufala señala que la cámara se integra por 900 pares, aunque pocos de ellos asisten regularmente a las sesiones, y que de entre ellos deben distinguirse varias clases de miembros: los príncipes y duques que nunca intervienen en los debates parlamentarios; los pares espirituales que cuentan con 26 escaños en la cámara; los pares hereditarios de Inglaterra y el Reino Unido, según se trate de títulos de creación más o menos antiguos; pares hereditarios de Escocia que representan a la nobleza de ese país; pares hereditarios de Irlanda, aunque tienden a desaparecer, pues desde 1922 no han sido nuevamente creados; los Lores o jueces de apelación, que asisten a la cámara en sus funciones judiciales, y finalmente, los pares vitalicios<sup>37</sup>.

Su función legislativa más importante es examinar y revisar proyectos de ley de los Comunes. También actúan en capacidad legal como la corte final de apelaciones. Normalmente los Lores no pueden evitar que una legislación propuesta se convierta en ley si los comunes insisten en ello.

Recientemente, el Gobierno Británico ha anunciado una reforma gradual de la Cámara de los Lores para hacerla más democrática y representativa. La reforma eliminaría el derecho de los pares hereditarios de tener escaño y voto en la segunda

---

<sup>35</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho parlamentario, FCE, 1ª edición, México 1995, p.p. 203 y 204.

<sup>36</sup> Fraga Iribarne Manuel, El parlamento británico desde la "parliament act" de 1911, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1960.

<sup>37</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. Cit. p.p. 205 y 206. P. 61.

Cámara, y establecería un sistema para reemplazarlos con personas nombradas como pares vitalicios.

## V. EL PARLAMENTO FRANCÉS.

Sin duda el estudio de las instituciones políticas francesas es uno de los más atractivos, especialmente desde el punto de vista histórico, pues encontramos que se trata de una nación que a atravesado por prácticamente todas las formas de organización de Estado y de gobierno. Los movimientos sociales en Francia revolucionaron la manera de pensar en todo el mundo y podemos afirmar que es en este país donde nace la lucha por la igualdad entre los seres humanos y la libertad de expresar las ideas sin temor a represiones o violencia por parte de quienes no las comparten, ambos, requisitos esenciales para el desenvolvimiento parlamentario y la integración de un órgano capaz de resolver los problemas nacionales con la representación del mayor número de los componentes de una sociedad y a través de los medios que garanticen la no ocupación de violencia y el mayor bienestar, no sólo para la mayoría, sino para todos.

El parlamentarismo en Francia, al igual que en Inglaterra, nace en la edad media con la llamada ayuda feudal que se dio durante los siglos XII, XIII y XIV, y que consistía en que cuando el rey necesitaba dinero, pedía a los señores y a las ciudades que se lo proveyeran. Así, los llamados Estados Generales se reunieron hasta 1614 con el único fin de proveer de recursos al monarca, e incluso desde el siglo XIV los reyes obtuvieron el derecho de percibir el impuesto anual sin tener que recurrir a convocatorias ni pedidos periódicos.

Las estructuras políticas comenzaron a presentar problemas de adaptación desde finales del siglo XVII con el ascenso de la burguesía, esto trajo como consecuencia que el monarca, poco a poco, fuera apartando a la nobleza del poder político y se fuera rodeando de representantes burgueses. Como respuesta, la aristocracia buscó limitar y luego dominar al poder monárquico a través del

parlamento, sin embargo, la burguesía cada vez mas fuerte, terminó por arrebatárles el poder<sup>38</sup>.

Para 1787 - 1789 el antiguo régimen se encontraba en la peor de sus crisis, se intentaron diferentes reformas con el fin de superarla pero no fueron suficientes, la aristocracia aprovechó la ocasión convocando a los Estados Generales, que habían dejado de reunirse desde 1614, y que en esta ocasión lo harían en Versalles convertidos en una asamblea constituyente que comenzaría por proclamar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y más tarde la Constitución de 1791.

La asamblea se llevó a cabo por estamentos o grupos sociales pertenecientes a una misma condición jurídica. En primer lugar nos referiremos a la nobleza, que se componía por 300,000 personas. Tenía el monopolio de los altos cargos y estaba exenta del pago de impuestos. Este grupo, como los siguientes a los que nos referiremos, no era homogéneo e incluso no permaneció unido sino hasta el momento en que tuvieron que hacer frente a las acciones del llamado Tercer Estado. La nobleza se encontraba dividida en función al origen de los ingresos de cada uno de los subgrupos que la integraban - por derechos feudales, los cortesanos que invertían en privilegios fiscales, los funcionarios públicos y la baja nobleza -.

El segundo grupo lo integró el clero y eran alrededor de 1000 religiosos, gozaba de formas de administración propias y obtenía rentas como consecuencia de la posesión de tierras y de la concesión de impuestos. Su falta de homogeneidad consistía en la existencia del alto y bajo clero. Al primero pertenecían miembros de la nobleza, mientras que el segundo se integraba por los religiosos del Tercer Estado.

El último estamento fue el del Tercer Estado. Se integraba por la gente del pueblo que no pertenecía al clero ni poseía títulos nobiliarios, ellos no gozaban de privilegios, estaban alejados de los puestos de poder y pagaban rentas e impuestos. Los grupos que lo componían eran tres:

El primero se componía por aquellas personas que tenían alguna actividad comercial (invertían constantemente su capital en busca de mayores beneficios) y de

---

<sup>38</sup> Duverger, Maurice, apogeo y declinación del sistema parlamentario, Schapire Editor, Argentina 1973, p.p.

profesionistas libres. Estos fueron los encargados de representar al Tercer Estado en la asamblea.

Al segundo subgrupo lo conformaban las clases populares rurales que a su vez se dividían en labradores arrendadores, pequeños arrendatarios y pequeños propietarios. El último grupo era el pueblo libre, (personas libres pero sin tierra ni útiles de labranza) los siervos y la servidumbre.

La nobleza promovió que el establecimiento de la Asamblea fuera permanente y que la misma fuera la única capacitada para la aprobación de impuestos, para solicitar cuentas al monarca y para fiscalizarlas como elemento de control hacia el poder central. Esto provocó que se forzara la convocatoria, pues para que el reino pudiera allegarse de recursos era imprescindible la presencia de los Estados Generales.

Entre 1789 y 1791 la burguesía se separó de la aristocracia y solicitó igualdad al momento de participar en los Estados Generales. Por su parte los burgueses ilustrados exigieron la duplicación de su número de representantes hasta un número que fuera igual al de la suma de la nobleza y el clero, fue así como el Tercer Estado adquirió cada vez mayor fuerza. El texto de Sieyès titulado *¿Qué es el Tercer Estado?*, plantea que este estamento "es todo en la medida que puede ser una nación; que no es nada porque no se lo permiten y que será algo si le permiten participar y tener un voto por representante y no por grupo que participe en los Estados Generales". Lo anterior reivindicó la búsqueda de un nuevo modelo social basado en la soberanía del pueblo.

Durante este mismo periodo se modificó la legislación para elegir a los representantes del Tercer Estado estableciéndose el derecho de voto a los mayores de veinticinco años que percibieran una renta y que pagaran impuestos. Serían electos por distritos en los que se discutirían los problemas y se redactarían los llamados cuadernos de quejas que permitirían conocer las demandas de las clases populares.

La nobleza estaba dispuesta a contribuir en el pago de impuestos pero no a ceder en la transformación de la desigualdad civil, quería seguir manteniendo la



posibilidad de dirigir a la nación. El Tercer Estado, por su parte, planteó todo lo contrario a las pretensiones de la aristocracia: demandó la igualdad entre los hombres. El clero únicamente trató de conservar sus privilegios.

Parecería que ninguno de los tres estamentos compartía algún punto de vista, sin embargo no fue así, los tres estaban de acuerdo en el único aspecto de terminar con el absolutismo francés.

La convocatoria para llevar a cabo la asamblea se dio en mayo de 1789; esta vez, los miembros del Tercer Estados solicitaron que los votos de los representantes se contaran individualmente en una asamblea en la que estuvieran reunidos los tres estamentos. Esta petición fue aceptada por algunos miembros del clero y rechazada por la nobleza. Ante esta situación los que estuvieron de acuerdo votaron un decreto fiscal con el objeto de demostrar al resto, que al ser ellos quienes pagan los impuestos, son también los titulares de la fuerza, pues de no hacerlo, la situación del reino sería insostenible.

La respuesta del rey fue la de tratar de disolver a los Estados Generales y lo único que consiguió fue fortalecerlos aún más, así es que después convocó a los tres estamentos en conjunto a fin de amonestar a los representantes del pueblo e invitarlos a volver al orden y a la tradición. Tampoco esto tuvo resultado, al contrario de la convocatoria real, el Tercer Estado se reunió por separado, acción que produjo una tensión que trajo como consecuencia el reconocimiento por parte del monarca de las peticiones populares. Con las cosas en este orden, el nueve de julio del mismo año se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que diera como resultado la Constitución francesa de 1791.

Antes de realizar un breve análisis del contenido en materia de Poder Legislativo de esta constitución, mencionaremos lo que ocurrió en los siguientes días a la emisión de la convocatoria del 9 de julio, pues ello es determinante en la historia constitucional del país que ahora estudiamos e incluso nos atrevemos a decir que en la historia de la humanidad.

La aristocracia reaccionó ante esta situación que evidentemente no le favorecía, emprendiendo una rebelión que comenzó generando gran tensión en las calles e inestabilidad social, que sumadas a la crisis económica por la que

atravesaba Francia provocaron que se alterara el orden. En París se creó un comité alternativo a la autoridad existente y el monarca trató de mediar la situación sin descartar la posibilidad de desaparecer la Asamblea. Las tropas reales se colocaron a las afueras de la ciudad acrecentando aún más el nerviosismo que imperaba y consiguiendo que el comité permanente de París formara una milicia popular para salvaguardar los logros que fuera consiguiendo. La manera de armar a este nuevo ejército fue tomando por la fuerza algunos edificios en busca de armas, siendo la Bastilla el más significativo<sup>39</sup>.

La Asamblea Nacional Constituyente se fijó el objetivo de crear una constitución que limitara los poderes del rey y que radicara la soberanía en la nación, que la ejercería por medio de representantes que ella misma habría de elegir, y no más en la figura del monarca<sup>40</sup>. Duverger afirma que la Constitución de 1791 instauró una monarquía limitada con el parlamento, tal y como la que tenía el esquema inglés de la época, pero que al no ser aceptada por Luis XVI se acrecentaron los odios entre los miembros del parlamento y el monarca<sup>41</sup>. Podríamos decir que se estableció una monarquía constitucional de carácter representativo fundada en una estricta separación del ejecutivo y del legislativo, que debido a la situación entre los miembros de ambos poderes, practicó un parlamentarismo atemperado<sup>42</sup>.

La primera constitución otorgó a la asamblea legislativa competencia para votar leyes e impuestos, fijar el gasto público ratificar los tratados y declarar la guerra. Esta se reunía de pleno derecho, no podía ser disuelta y se elegía por sufragio censatario. Inicialmente se dividió en tres grupos: los monárquicos, que eran partidarios de una monarquía constitucional; los de centro derecha, que contaban con casi el 50 % de los diputados; y la izquierda.

Debido a los acontecimientos revolucionarios Prusia declaró la guerra a Francia y Luis XVI huyó siendo finalmente detenido. Ello provocó la llamada petición del campo Marte, que fue un proceso revolucionario con gran participación

<sup>39</sup> <http://www.essaynetwork.com/trabajos/revolibeburg/revolibeburg.htm>.

<sup>40</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/8/8bm.htm>

<sup>41</sup> Duverger, Maurice, apogeo y declinación del sistema parlamentario, Op. Cit. p. 31.

<sup>42</sup> Patiño Camarena, Javier, Panorámica del sistema electoral francés, en Justicia Electoral, vol. II, No 2, México 1993.

popular que solicitó la sustitución de la autoridad del rey por otra. Hasta entonces los burgueses habían sido dominantes del movimiento revolucionario, sin embargo fueron los grupos populares quienes solicitaron el cambio político y se les unieron los burgueses más de izquierda produciendo así una ruptura entre los grupos de los monárquicos liberales y los republicanos radicales, tomando estos últimos, el poder con la ayuda de las masas populares. Este movimiento se orientó en desplazar definitivamente al rey sustituyéndolo por una convención elegida por sufragio popular.

La convención tuvo tres momentos, el primero fue el girondino y abarcó de septiembre de 1792 a julio de 1793. En él se elaboró un proyecto de constitución que establecía una democracia semidirecta fundada en la consideración de que los representantes son simples mandatarios del pueblo. Este proyecto nunca fue aprobado.

El segundo de estos periodos es el correspondiente a la revolución jacobina, se desarrolló de julio de 1793 a julio de 1794 y elaboraron una nueva constitución que fue aprobada a través del referéndum pero que vio suspendida su aplicación debido a la guerra.

El último de los momentos de la Convención fue el denominado Terror, y abarcó de julio de 1794 a octubre de 1795. Durante este periodo se aprobó la constitución de 1795 que fue directorial y estableció un ejecutivo colegiado del que se decía que gobernaba pero no administraba, estableciéndose una distinción plena entre la función gubernamental y la administrativa.

La vigencia de la constitución de 1795 terminó con el golpe de Estado a través del cual Napoleón promovió la constitución de 1800 estableciendo el Consulado. En este periodo el Poder Legislativo francés se vio eclipsado por el imperio; no obstante cabe mencionar que se encontró dividido en tres cámaras: el senado, cuya principal función fue la de modificar la constitución y elegir a los miembros de las otras dos cámaras; el tribunado que existió hasta 1807; y el cuerpo legislativo.

En 1814, al final del imperio, asumió el trono Luis XVIII. Él expidió una carta constitucional que se estructuró en torno al sufragio censatario y años más

tarde su sucesor, Luis Felipe, emitió otra muy similar a la anterior. Estas cartas, de acuerdo con la doctrina francesa, son preparatorias para la adopción del régimen parlamentario que comenzara a partir de la III república<sup>43</sup>.

La II República duró menos de tres años, la constitución que la configuró estableció de manera definitiva e irreversible el sufragio universal y a partir de entonces el voto popular fue la fuente legitimadora de todo gobierno<sup>44</sup>.

Las condiciones históricas que habían prevalecido en Francia hasta entonces hizo necesaria la búsqueda de un régimen político aceptable para la mayoría que encontró fin al establecerse la III República, que instauró el sistema parlamentario vigente de 1871 a 1940.

Tres leyes constitucionales integraron a la Constitución de 1875, estas fueron las de 24 de febrero, relativa al senado; la del 25 de febrero, relativa a la organización de los poderes públicos; y la del 16 de julio, acerca de las relaciones entre los mismos<sup>45</sup>.

La III República significó la instauración del parlamentarismo en Francia y el establecimiento del primer régimen posterior a la revolución estable, pues mientras que de los anteriores ninguno había durado más de 18 años, este permaneció por 75. Sin embargo debemos señalar, siguiendo a Duverger y a Patiño Camarena, que de 1871 a 1918, representó uno de los periodos más estables en la historia de Francia, pero que de 1918 a 1940, fue uno de los más desastrosos debido a que el sistema de partidos continuó sufriendo la presión de la inestabilidad característica de los regímenes anteriores, y la ruptura del consenso.

El parlamentarismo fue equilibrado. El ejecutivo se integró por el presidente de la república, que era elegido por las dos cámaras a través de escrutinio secreto, y por el gabinete que era nombrado por el presidente pero responsable ante el parlamento. Es por ello que se decía: "el presidente preside pero no gobierna".

El parlamento por su parte se componía de dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esta última tuvo en principio un matiz aristocrático que perdió en

<sup>43</sup> Patiño Camarena, Javier, Panorama del sistema político electoral francés, Op. Cit.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5a de española, Ediciones Ariel, España 1970, p.p. 295 y 296.

1884, no obstante mantuvo su carácter conservador debido a su base fundamentalmente rural. Los senadores fueron elegidos por nueve años y la cámara se renovaba por tercios. La cámara baja, se renovaba íntegra cada cuatro años. Ambas contaron en principio cada una con idénticos poderes<sup>46</sup>.

La constitución aseguró que el gobierno pudiera disolver a la cámara de diputados a través de una consulta previa con la de senadores. Paralelamente, las cámaras podían preguntar, interpelar y provocar la dimisión del gobierno. Ello aseguró la subsistencia del parlamentarismo.

En la Constitución de 1946, se instaura la IV República – en la cual se intentó restablecer las instituciones políticas concebidas en la Tercera – se sustituye el nombre de Cámara de Diputados por el de Asamblea Nacional y en ella residía la supremacía. Electa por sufragio universal y contemplaba el principio de representación proporcional. El Presidente perdió prerrogativas, de hecho en desuso, y obtuvo la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura de la Unión Francesa. El Gobierno era responsable ante la Cámara baja, expresada esta en una moción de censura promovida por el Presidente del Consejo. A partir de este momento el Gobierno ya no precisaba de consultar al Senado para disolver a la Asamblea Nacional, sino que se establecieron condiciones muy estrictas para hacer uso de aquel derecho<sup>47</sup>.

La constitución de 1958, es la que se encuentra actualmente vigente y la que constituye la V República. Es por ello que en su estudio observaremos la integración de los órganos del Poder Legislativo así como algunas cuestiones relativas a su sistema electoral, de tal manera que nos permita entender el funcionamiento del régimen semipresidencial y al mismo tiempo sirva como punto de comparación, al momento de estudiar al sistema electoral mexicano.

La actual carta magna francesa configuró la V república organizando un sistema parlamentario racionalizado, que con la reforma más importante que ha tenido, la publicada en 1962 que estableció la elección popular del presidente de la república, creó una forma de gobierno híbrida, semipresidencial-semiparlamentaria, pues el presidente es electo popularmente y puede disolver a la Asamblea Nacional

---

<sup>46</sup> Idem.

(rasgo de un sistema presidencial), pero esta a su vez, puede pronunciar un voto de desconfianza o de censura en contra del primer ministro (rasgo de un sistema parlamentario)<sup>47</sup>.

El poder ejecutivo se encuentra integrado por el presidente de la república que es el jefe de Estado y por el primer ministro que hace las veces de jefe de gobierno.

El parlamento se integra por la Asamblea Nacional y por el senado. Sus funciones son legislativas, que se refieren a la facultad de elaborar las leyes y de control que son las que le permiten estar debidamente informado de las acciones del poder ejecutivo, y en su caso, pronunciar una moción de censura, o bien rechazar un voto de confianza solicitado por el primer ministro.

El parlamento sesiona, de manera ordinaria, en dos periodos, el primero dura 80 días y el segundo no puede exceder de 90. De manera extraordinaria ambas cámaras podrán reunirse a solicitud del primer ministro o de la mayoría de sus miembros.

La asamblea Nacional es el órgano que representa a la población y es el equivalente a la cámara de diputados en nuestro país, los representantes ante esta institución son elegidos a través de sufragio directo y mediante un sistema electoral de mayoría relativa uninominal, en dos vueltas, que en este caso, para ser electo en la primera, además de conseguir la mayoría absoluta de los votos emitidos, deberán haber sufragado cuando menos una cuarta parte de los electores inscritos. De no ser así, se llevará a cabo una segunda vuelta en la que podrán participar únicamente los candidatos que hayan conseguido al menos una votación que represente el 12.5% de los electores inscritos. En esta situación, bastará la mayoría relativa de los votos para obtener el escaño.

La asamblea Nacional, a partir de la reforma de 1986, se compone de 577 diputados elegidos por un periodo de cinco años con la posibilidad de ser reelectos, de los cuales 570 son electos en los departamentos metropolitanos y de ultramar, cinco en los territorios de ultramar, uno en *Saint Pierre et Miquelon* y uno en

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Patiño Camarena, Javier, Panorama del sistema político electoral francés, Op. Cit.

Mayotte. El aumento en el número de diputados implicó también una nueva división electoral de las circunscripciones.

La cámara baja se renueva integralmente dentro de los 60 días anteriores a que concluya su periodo, sin embargo, de conformidad con el artículo 17 de la constitución, el presidente de la república podrá disolver la Asamblea, supuesto en el que las elecciones deberán tener lugar 20 días cuando menos y 40 cuando más, contados a partir de la disolución de la asamblea.

Los principales organismos colectivos de este órgano son la mesa directiva, que es la encargada de organizar el trabajo parlamentario de la Asamblea; los grupos políticos, que son agrupaciones de diputados en razón de su filiación política; y las comisiones que son agrupaciones técnicas de trabajo que se integran en proporción a la representación de los diversos grupos políticos<sup>49</sup>.

Respecto a la representación de los diputados franceses, el artículo 27 de la Constitución francesa dispone que "todo mandato imperativo es nulo", ello quiere decir, que los representantes no están subordinados jurídicamente a sus electores, y por lo tanto son representantes de la nación entera y gozan de libertad para ejercer su mandato, no obstante que hayan sido electos en una determinada circunscripción. Este método de representación implica que los diputados puedan desligarse fácilmente del compromiso con los ciudadanos que le eligieron, sin embargo, la posibilidad de reelección en la cámara equilibra esta situación, pues si el diputado de que se trate aspira a reelegirse, tendrá necesariamente, que representar los intereses de sus electores en la Asamblea.

El Senado de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, se encarga de representar a las colectividades territoriales de la república y a los franceses establecidos fuera de Francia. Nos encontramos, pues, frente a un sistema bicameral en el que la cámara alta tiene una representación geográfica, tal y como sucede con nuestro senado, que en sus inicios fue un órgano de representación de la aristocracia.

Los senadores son elegidos a través de un sistema de elección indirecta. En cada departamento se conforma un colegio electoral compuesto por los

---

<sup>49</sup> Ibidem.

correspondientes diputados, por los consejeros generales y regionales, y por los delegados municipales, cuyo número varía en función del número de comunas y del número de habitantes de cada una de ellas. La elección cambia de acuerdo a la cantidad de senadores atribuidos a cada departamento; sin embargo, de manera general se puede decir que existen dos grandes grupos: el primero se integra por aquellos departamentos que eligen menos de cinco senadores y el segundo por aquellos que eligen cuando menos cinco: en el primer caso las elecciones se llevan por escrutinio indirecto mayoritario a dos vueltas; y en el segundo, a través de votación indirecta por medio del principio de representación proporcional<sup>50</sup>.

Los representantes ante este órgano duran en su encargo nueve años y la cámara se renueva por tercios cada tres. El trabajo, se organiza a través de la mesa directiva, los grupos políticos y las comisiones cuya naturaleza es igual a la que tienen los organismos respectivos de la Asamblea Nacional<sup>51</sup>.

Para concluir nuestra exposición del parlamento francés, mencionaremos que la definición de las circunscripciones territoriales es competencia del parlamento, y que con respecto a las demarcaciones electorales, las de diputados se realizan en el marco de cada una de las 577 circunscripciones que configura el código electoral y las de senadores en el marco departamental<sup>52</sup>.

## VI. LAS CORTES ESPAÑOLAS.

En este punto podremos distinguir entre tres momentos históricos. El primero comienza en la edad media con las asambleas que los monarcas convocaban a los diferentes estamentos con el objeto de resolver problemas de Estado. El segundo de estos momentos es el que comprende a la monarquía absoluta, periodo en que las cortes se encontraron en decadencia, nos referiremos principalmente a las de Carlos V, Felipe II y Felipe III, ello con el objeto de observar la manera en que se van transformando gradualmente al punto que con el último de estos monarcas ya no es el rey quien ejerce el poder en realidad sino el ministerio, situación que fue determinante para la caída de los monarcas absolutistas y el restablecimiento de las

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.



cortes. Finalmente nos referiremos a la manera en que se constituye el parlamento español y de manera muy breve su sistema electoral con el objeto de contar con un modelo de comparación al momento de exponer el sistema electoral mexicano.

Las cortes españolas tienen su origen en la baja edad media, en particular en el momento en que a las asambleas a las que se convocaba a los magnates y eclesiásticos para resolver cuestiones de Estado, se suma un nuevo estamento: la burguesía. Este grupo social es invitado a formar parte de las cortes principalmente por cuestiones económicas pues al aumentar los gastos de la hacienda real y ante la imposibilidad de solamente acuñar más moneda, surgió la necesidad de convocar a los representantes de las ciudades para que otorgaran recursos a cambio de representación en las cortes en las que podrían hacer solicitudes al monarca<sup>53</sup>.

La primera asamblea de que se tiene noticia es la convocada por Alfonso IX en el año de 1188, posteriormente en Castilla aparecen a finales del siglo XII, en Cataluña en 1218, en Aragón en 1274, en Valencia en 1283 y en Navarra en 1300. Con respecto al carácter de estas primeras asambleas se distinguen en dos tipos: el castellano común a las de Castilla y León (fundidas a mediados del siglo XIII) y el aragonés, del que participan las de Aragón, Cataluña Valencia y Navarra. Se distinguían unas de otras porque en las primeras aparecían de un lado el rey con su curia y de otra los representantes de las ciudades y villas a quienes se llamaba procuradores de las cortes; mientras que en las segundas, es más claro desde el comienzo la división en estamentos sociales. A saber: cuatro en Aragón (magnates, caballeros, clero y estado llano); y tres en Cataluña, Valencia y Navarra (nobleza, clero y estado llano)<sup>54</sup>.

A parte de la función básica de votar los subsidios, las cortes castellanas adquirieron otras como la intervención en las cuestiones sucesorias, el conocimiento de las alianzas y declaraciones de guerra y paz e incluso una función prácticamente colegislativa con el rey, que a veces les sometía la aprobación de leyes importantes procedentes de su propia iniciativa. Al respecto José Luis Bermejo distingue dos manifestaciones principales de pactismo. Una de alcance normativo que consistía en la existencia de leyes concebidas como resultado de un pacto entre el rey y el reino,

---

<sup>53</sup> Gómez De la Serna, Gaspar, Las cortes españolas, 1ª ed., España 1971, p. 5.

dichas leyes tenían una fuerza y vigor superior al resto de las disposiciones de carácter general pues en ellas se encontraba comprometida directamente la palabra del monarca. La otra sería en el campo tributario, consistía en que a la hora de votar el servicio, a base de pedidos y monedas, el rey debía comprometerse a cumplir ciertas condiciones marcadas expresamente por los procuradores y ese compromiso iría acompañado del correspondiente juramento<sup>55</sup>. Las necesidades bélicas continuaron en aumento y se hizo necesario un nuevo esfuerzo económico de los contribuyentes. Como era de esperarse, también las condiciones exigidas por los procuradores se ampliaron y se endurecieron. Esto, sin duda, sirvió para configurar y consolidar el valor político de la institución, pero es sobre todo en las cortes de Ocaña de 1469 cuando las condiciones marcadas por los representantes de la burguesía se aquilatan y adquieren su más extrema dimensión en torno al rey.

En las cortes de Aragón es posible apreciar con mucho mayor claridad la función legislativa, incluso a partir de Jaime I, sólo tenían valor de ley las votadas en cortes. Obtuvieron las mismas funciones que las de Castilla, con la particularidad de que en estas intervenía una institución denominada "Justicia mayor" encargada de resolver cuestiones de agravios que implicasen contrafuero o violación de los fueros o derechos de los diferentes estamentos del reino. No podemos dejar de señalar que en las cortes catalanas, desde sus inicios, se realiza el trabajo en comisiones que deliberaban por separado, reuniéndose luego en sesiones plenarias presididas por el rey<sup>56</sup>.

Hasta el siglo XIV todas las ciudades contaron con representación en cortes a través de sus procuradores, pero más adelante, las sucesivas conversiones de muchas de ellas y las donaciones reales en tierras de señorío redujeron a 18 el número de ciudades con voto<sup>57</sup>, estas localidades lograron un estrecho control sobre sus representantes hasta que los configuraron como una especie de mandatarios, sin

---

<sup>54</sup> Idem p.p. 6 y 8.

<sup>55</sup> Bermejo Cabrero, José Luis, En torno a las cortes del antiguo régimen en Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LXIII - LXIV, Madrid España 1993 - 1994.

<sup>56</sup> Gómez de la Serna Gaspar, Op. Cit. p. 11.

<sup>57</sup> Idem p. 10.

embargo, para la monarquía esto representaba un problema por la lentitud con la que se tomaban las decisiones, especialmente las de urgencia económica<sup>58</sup>.

Con el transcurso del tiempo, a los poderes solicitados en las cartas convocatorias se añadió la exigencia de que fueran otorgados a los procuradores con carácter decisivo y no meramente consultivo, de tal manera que si se les subía manejar, podrían obtenerse las aportaciones económicas sin necesidad de nuevas consultas a las ciudades o villas. Pero no fue tan fácil, éstas no se plegaron directamente a otorgar los poderes en la forma marcada desde la capital. La costumbre les permitió utilizar mecanismos correctores para que finalmente los poderes otorgados fueran únicamente de carácter consultivo<sup>59</sup>.

Parecía que de esta manera iban a permanecer las cosas en todo el reino, sin embargo en 1632 se iniciaron maniobras para conseguir unas cortes mucho más dóciles. Desde la capital el gobernador del consejo enviaba escritos con indicaciones sobre la conducta a seguir para preparar el voto de los procuradores. Las ciudades, que no estaban dispuestas a ceder, fueron doblegadas por las fuertes presiones que se ejercían desde la corona y en algunos casos hasta por el uso de la fuerza<sup>60</sup>.

Finalmente, con base en la insistencia y en el empleo de métodos coactivos, se alcanzó la deseada mayoría en favor del voto decisivo. A pesar de ello, durante el reinado de Felipe IV continuaron los forcejeos para delimitar el alcance de los poderes. En 1638, la resistencia fue muy dura y nuevamente hubo que emplear amenazas, multas y prisión. Para las cortes de 1646, la corona no vio satisfecho del todo su deseo ante la oposición de algunos núcleos locales, incluso más beligerantes que en época anterior. Pero, como ya habíamos señalado, se mantuvo la voluntad del rey y esta resistencia terminaría cobrando únicamente un cierto carácter testimonial<sup>61</sup>.

Tanto las cortes castellanas como las aragonesas comenzaron su decadencia a partir del siglo XVI, las primeras dejaron de convocarse desde la segunda mitad

---

<sup>58</sup> Bermejo Cabrero, José Luis, Op. Cit.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

del siglo XVII y las segundas, aunque perduraron, su función e importancia política jamás trascendió durante la edad moderna<sup>62</sup>.

Respecto a la decadencia de las cortes, José Luis Bermejo señala que cuando parecía que habían quedado postergadas, buena parte de las peticiones comuneras aparecen de nuevo recogidas en los cuadernos de peticiones para ser acogidas favorablemente por Carlos V y lo explica de la siguiente manera:

"Carlos V adopta una posición doble. Golpea fulminantemente a los que considera principales instigadores del movimiento subversivo - con independencia de su efectiva participación- a través de una represión cruel y a todas luces desmedida. Ruedan muchas cabezas y la confiscación de bienes no puede ser más dura y más tajante. Paralelamente, desde su posición, magnánimo y condescendiente, otorga muchas de las reivindicaciones que se venían planteando, sólo que ahora a través de las rendidas súplicas de los nuevos procuradores de cortes"<sup>63</sup>

El gobierno de Carlos V se caracterizó porque, sin duda alguna, era el monarca quien ejercía el poder y su corte fue únicamente un auxiliar para la toma de decisiones. De entre los miembros de la corte destacó un hombre de apellido Granvella, él fue siempre leal al rey, sin que esto signifique que necesariamente se sometía a su opinión. Éste fue un gobierno de gabinete con elementos consultivos que al final se vieron disminuidos en cuanto a su importancia en la toma de decisiones en los asuntos políticos. Lo más interesante de esta corte es un consejo supremo de gobierno compuesto de consejeros de las distintas provincias (Sicilia, Nápoles, Milán, Borgoña, Países Bajos, Aragón y Castilla), estos consejeros trataban todos los asuntos más importantes que se referían al emperador o a todos los Estados. Conocían los asuntos de sus provincias e informaban sobre ellos. Este consejo fue de gran utilidad pues las provincias obedecían con mayor facilidad las órdenes emanadas de un órgano en el que tenían representación que aquellas que emanaran únicamente del monarca y que no se sometieran a ningún tipo de

---

<sup>62</sup> Gómez de la Serna, Gaspar, Op. Cit. p.10.

discusión. Por otra parte también funcionó para armonizar las diferencias que existían entre las provincias<sup>64</sup>.

Durante este periodo existió también un Consejo de Hacienda que entendía de ingresos y gastos, de empréstitos y los intereses que acordara<sup>65</sup>.

Por último nos referiremos a las cancellerías cuya función era la de despachar las órdenes que luego irían hasta cada uno de los países. Estas fueron tres: una para el imperio, otra para los territorios italianos independientes y otra para los asuntos de España<sup>66</sup>.

Al ascender al trono Felipe II comenzaron cambios con respecto a la forma de ejercer el gobierno, en primer lugar el nuevo monarca consideró a Castilla como cabeza de sus Estados implantando un sistema de administración en el que los demás territorios se consideraron como provincias sometidas a Castilla, provocando que Aragón, Italia y los Países Bajos tuvieran que crear nuevos consejos similares a los que existían en Castilla desde tiempo atrás. Desapareció el consejo formado por su padre que se componía de naturales de los diferentes reinos. Cada uno de los miembros del nuevo consejo se hallaba en relación directa con el rey que si bien no asistía a las deliberaciones, si se informaba en una consulta de los acuerdos tomados. En algunos casos los nacionales de los Estados continuaban formando parte de los consejos, sin embargo ya no había sesiones ni deliberaciones en común y el cuidado de los asuntos del conjunto competía al Consejo de Estado, que lejos de componerse de oriundos de los distintos territorios, lo integraron en su mayoría castellanos confirmando así que Castilla sería la cabeza de aquel imperio<sup>67</sup>.

Durante este reinado surgieron dos grupos políticos antagónicos. Cada uno era encabezado por uno de los dos ministros más allegados a Felipe II, el Duque de Alba y el Príncipe de Éboli. Esto acarreó lentitud en el despacho de los asuntos, sin embargo se tomaron más en cuenta las ventajas que la situación arrojaba: al no asistir Felipe a las sesiones del consejo, se llevaban a cabo con una gran pasión en la

---

<sup>63</sup> Bermejo Cabrero, José Luis, Op. Cit.

<sup>64</sup> Von Runke, Leopold, La monarquía Española de los siglos XVI y XVII, Editorial Leyenda S.A. México 1946, p.p. 42-44.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem p.p. 46 y 47.

que los miembros de los dos diferentes bandos no tenían disimulo en la manifestación de sus opiniones. Así, la oposición sirvió al mejor consejo<sup>64</sup>.

Al subir al trono Felipe III , su primer acto fue recibir juramento al ministro Lerma y su primer orden fue que la firma de este valiera tanto como la suya. En realidad el monarca nunca gobernó. Sin embargo Lerma no administró a su antojo los negocios públicos sino que los dejó en su mayoría al Consejo de Estado o a una junta de su confianza constituida para el asesoramiento de los mismos. Los asuntos de gracia, la provisión de los cargos y todo lo que era de personal se lo reservó: Su principal procuración fue la de engrandecer a su familia de manera que los más importantes cargos del reino se convirtieron en su patrimonio familiar. Más adelante aparecieron familias de nobles que se limitaron a vivir en magnificencia y que poco se ocuparon de los asuntos del Estado, el rey no recuperó el poder y comenzó la decadencia del imperio español.

Las primeras cortes conjuntas de las coronas de Castilla y Aragón se celebraron en 1724 y fue entonces cuando se fijó el esquema general de celebración de cortes para el conjunto del bloque peninsular; es a partir de entonces que son conocidas como cortes de España<sup>69</sup>. Es cierto que para estos momentos las cortes se encontraban en decadencia y eran tiempos de la monarquía absoluta (que tampoco se encontraba en su mejor momento), sin embargo el hecho resulta de gran trascendencia por significar la integración del poder legislativo español. En aquella ocasión se convocaron para jurar al rey Felipe V.

Las últimas cortes de la monarquía absoluta fueron las celebradas el 25 de julio de 1833. Entonces reinaba Fernando VII y consideró que sería conveniente convocarlas para resolver el conflicto referente a la sucesión. Se celebraron de la manera tradicional, por estamentos, como si la tradición de convocar cortes no se hubiera interrumpido. Como había transcurrido bastante tiempo desde la última vez que se llevaron a cabo (desde 1789), se nombró a una comisión para recabar informes acerca del modo de celebrarlas desde tiempo inmemorial. Se dictaron dos decretos: el primero mandando que se celebren cortes para jurar a la princesa heredera, señalando el día y sitio del juramento; el segundo para que por la cámara

---

<sup>64</sup> Ibidem p.p. 51-53.

de Castilla se cursaran las correspondientes cartas reales para nombrar procuradores con poderes bastantes al modo tradicional<sup>70</sup>.

La invasión napoleónica en España repercutió en las posesiones españolas en América, en particular en la Nueva España, que tras la abdicación de los monarcas comenzó a padecer una crisis política que desembocaría en el primer golpe de Estado en la historia de este territorio.

Sin embargo, dicha invasión llevó a España los principios de la Revolución Francesa y los plasmó en la Constitución de Bayona<sup>71</sup>. Este documento no alcanzó plena vigencia debido a lo efímero del paso de José Bonaparte por España, no obstante, resulta interesante emprender su estudio en virtud de que constituye el antecedente inmediato de la Constitución de Cádiz, la impregnó de los principios libertarios de la Revolución Francesa y tuvo gran influencia en nuestro constitucionalismo.

Los órganos de gobierno previstos por la Constitución de Bayona eran El Senado, Las Cortes, El Consejo de Estado, La Corona y el Orden Judicial. A efecto de nuestro estudio, nos limitaremos a hacer algunas menciones en cuanto al Senado y profundizaremos un poco más en Las Cortes, en particular, en el mecanismo previsto por la Carta Magna para elegir a los diputados que los representarían.

El Senado se integraría por los infantes de España que hubieran cumplido 18 años, y 24 individuos, mayores de 40 años, nombrados por el rey con carácter vitalicio entre los ministros, capitanes generales, embajadores, consejeros de Estado o consejeros reales. El presidente de este órgano ocuparía el cargo por un año y también sería nombrado por el rey de entre los mismos senadores. Él hubiera sido el encargado de convocar su reunión siempre que mediara orden del rey o petición de las Juntas Senatoriales de Libertad Individual o Libertad de Imprenta, que en opinión de Carmen Muñoz de Bustillo Romero: "la simple denominación que reciben estas juntas, ya nos pone en antecedentes sobre cuáles serían si no todas, si al menos algunas de las principales funciones a realizar por el órgano constitucional

---

<sup>69</sup> Bermejo Cabrero, José Luis, Op. Cit.

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, La Integración Constitucional de México (1808-1988), Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 72.

de gobierno al que nos venimos refiriendo"<sup>72</sup>, es decir, amparar los derechos de libertad individual y libertad de imprenta.

El artículo 51 del ordenamiento, facultaba al Senado para que, a propuesta del rey, pudiera anular como inconstitucionales las actuaciones de los ayuntamientos o las de las Juntas de elección o de partido en el nombramiento respectivamente de diputados de ciudades o diputados de provincia. Con base en lo señalado, coincidimos con la misma autora al inferir que el Senado tendría una función de garante del Estatuto Constitucional.

Las Cortes se reunirían a convocatoria del rey y se integrarían por 172 miembros divididos en tres estamentos: el clero, la nobleza y el pueblo. El primero de ellos se integraría por 25 arzobispos u obispos electos discrecionalmente por el gobierno mediante "cédula sellada con el gran sello del Estado" (artículos 62 y 65). Asimismo, el estamento de la nobleza se integraría por 25 nobles a los que se les exigía como requisito previo a su designación disfrutar de una alta renta anual o gozar del reconocimiento y prestigio que derivaría de "largos e importantes servicios en la carrera civil o militar (artículo 66). Finalmente, el estamento del pueblo se constituiría por diputados agrupados en cuatro diferentes categorías:

El primer grupo se integraría por 62 diputados que representarían a las provincias de España y a las de las Indias. Serían elegidos a razón de uno por cada 300,000 habitantes. El procedimiento electoral, si se trataba de provincias ubicadas en la península, consistía en que las elecciones las llevarían a cabo las llamadas "Juntas de partido", que serían provisionales hasta que se organizara definitivamente una ley hecha en Cortes. Si se trataba de provincias de Ultramar, los diputados serían nombrados por los ayuntamientos de los pueblos que los virreyes o capitanes generales designarían. Cada ayuntamiento designaría a un individuo y el que reuniera el mayor número de votos sería el destinado a ocupar el cargo de diputado provincial en Cortes.

El segundo grupo de este estamento, representaría a las principales ciudades de España y serían elegidos directamente por sus ayuntamientos. En total serían 30 diputados.

---

<sup>72</sup> Muñoz de Bustillo Romero, Carmen, Bayona en Andalucía: El Estado Bonapartista en la Prefectura de



El tercer grupo se integraba por 15 diputados que representarían a los negociantes o comerciantes. Estos serían nombrados por el rey de una lista creada por los tribunales y juntas de comercio.

Finalmente, el cuarto grupo de diputados del pueblo acudiría a Cortes en representación de las universidades y de los hombres sabios o distinguidos en las ciencias y en las artes. También serían nombrados por el rey eligiéndolos de listas presentadas por el Consejo Real o por las universidades del reino<sup>73</sup>.

En total serían 122 diputados que tomarían sus resoluciones por "absoluta pluralidad de votos tomados individualmente" (artículo 80). Llama la atención, en relación a su integración, la mezcla de nombramientos hechos por el rey y las elecciones que realizaría el pueblo. Ello, y la disposición que ordenaba que los votos serían tomados en cuenta de manera individual, nos remontan a lo sucedido en Francia con los Estados Generales.

Con el moderno sistema constitucional consagrado en la Constitución de Cádiz de 1812 se instaura en España el régimen constitucional común a los principales países europeos, en especial Francia e Inglaterra, aunque ligado, en la medida de lo posible, a la tradición española de las cortes medievales. Esta constitución estableció el sistema de cortes de una sola cámara, compuesta por diputados elegidos por todos los ciudadanos y no agrupados por estamentos o clases. Los diputados eran electos por el procedimiento de los compromisarios que consistía en que en la base del sistema se encontraban las juntas parroquiales de vecinos, que elegían once compromisarios que a su vez designaban un elector por cada doscientos vecinos, y esos electores escogían a los de partido quienes reunidos en juntas provinciales elegían finalmente a los diputados a razón de uno por cada 70,000 habitantes. Las cortes se reunían cada dos años y junto con el rey ostentaban el poder legislativo. Este sistema fue variando de acuerdo a la tendencia de las sucesivas constituciones españolas, en ocasiones fue unicameral y en otras bicameral, también aumentaban o disminuían sus atribuciones de acuerdo al mayor o menor liberalismo que caracterizaba a cada una de ellas.

---

Xerez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 54.

<sup>73</sup> Idem, p. 57 y 58.

La última parte del estudio concerniente a las cortes españolas lo llevaremos a cabo a partir de la Constitución española de 1978 que es la que actualmente se encuentra vigente. Nos concentraremos en la integración del parlamento como un sistema bicameral, para posteriormente analizar la composición y la elección de los miembros de ambas cámaras. Este análisis nos permitirá entender, a grandes rasgos, como funciona el parlamento español y servirá como punto de comparación con nuestro sistema legislativo y en particular con nuestro sistema electoral, en el momento en que entremos al estudio del mismo.

Esta constitución le dio la denominación de Cortes Generales a la institución parlamentaria representativa del pueblo español, a la que corresponde la supremacía jurídico - política del Estado. El nombre busca mantener la tradición que inició desde la edad media al denominar Cortes a las asambleas estamentales que estudiamos previamente y a las cámaras investidas del poder legislativo. Las Cortes Generales, por disposición del artículo 66.1, representan al pueblo español y se integran por el congreso de los diputados y por el Senado, de manera que nos encontramos frente a un órgano bicameral en el que la primera de las cámaras es representativa de todo el pueblo español, mientras que la segunda representa a las comunidades autónomas<sup>74</sup>.

El Congreso de los Diputados, tendrá un mínimo de 300 y un máximo de 400 integrantes siendo la ley orgánica electoral la responsable de concretar el número. Las circunscripciones electorales son las provincias y las ciudades de Ceuta y Melilla. Estas últimas constituyen distritos uninominales, mientras que las primeras son plurinominales. Cada una de estas circunscripciones cuentan con una representación mínima inicial de diputados y el resto se distribuyen de manera proporcional a la población reconociendo a cada una de ellas tantos representantes como resulte de dividir su población por la cuota de reparto que es el resultado de la división del total nacional de habitantes por el número de escaños que resten después de la asignación mínima<sup>75</sup>.

El sistema electoral es de representación proporcional, sin embargo no existe una exigencia de proporcionalidad estricta, situación que ha reducido el fin de este

---

<sup>74</sup> Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario Español, Espasa-Calpe S.A., España 1990, p. 62.

sistema a una mera tendencia. La barrera legal, que es el porcentaje mínimo de votos con que deben de contar las candidaturas para acceder al reparto de escaños en cada distrito, es del tres por ciento del total de votos emitidos. La asignación sigue el sistema de d'Hondt<sup>76</sup> que divide el número de votos de cada lista por 1,2,3, y así sucesivamente hasta completar el número de actas correspondiente a cada distrito, atribuyéndose después las mismas a los cocientes más altos de las distintas candidaturas. Los candidatos, igual que en nuestro sistema en lo relativo a la representación proporcional, son proclamados electos de acuerdo al orden en que aparezcan en la lista y hasta completar el número de escaños que corresponda a cada una, a ello se le denomina voto bloqueado y cerrado<sup>77</sup>. El sufragio también es universal, libre, igual, directo y secreto.

El principio de representación proporcional en el Congreso de los diputados en este país presenta la problemática de que, el limitado número total de diputados más la reserva de dos por provincia crean, en gran medida, la desproporcionalidad; un desigual reparto de los escaños por el mapa nacional y una prima muy acusada para las provincias con menos habitantes; provocando así que el número de votos para ser elegido sea muy diferente entre unas y otras, y con ello que el peso de cada elector sea también muy diferente<sup>78</sup>.

El Senado se integra con cuatro representantes por cada provincia, con las siguientes excepciones: las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) eligen tres senadores, mientras que las islas menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerte Ventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma) eligen solamente uno. Además las ciudades de Ceuta y Melilla eligen cada una dos. Las asambleas legislativas de las comunidades autónomas eligen a un senador cada una más otro por cada millón de habitantes de su respectivo territorio<sup>79</sup>.

En el caso del senado no se ocupan las listas de partido, es decir, que los electores eligen a sus representantes individualmente, independientemente del

---

<sup>75</sup> Idem, p.p. 79 y 80.

<sup>76</sup> Este sistema se explica con mayor amplitud en el Capítulo III, en el punto relativo a la Representación Proporcional

<sup>77</sup> Ibidem p. 80 y 81.

<sup>78</sup> Ibidem p. 80.

<sup>79</sup> Ibidem p. 81.

partido al que pertenezcan. Cada uno dispone de un voto menos que el número de escaños a cubrir (con la salvedad de las provincias que eligen a solamente un candidato), ello con la finalidad de garantizar a la oposición cuando menos la obtención de un escaño, pues a pesar de que como habíamos señalado, cada voto podría utilizarse para un partido distinto, de hecho, el votante generalmente vota por el mismo<sup>80</sup>.

El voto para elegir a los senadores sigue los mismos principios que para la elección del Congreso de los Diputados, excepto en los casos de los elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que se sujetan a lo dispuesto por los Estatutos de Autonomía, exigiendo únicamente, que se asegure la adecuada representación proporcional en lo referente a la distribución proporcional entre los grupos parlamentarios de cada Asamblea<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Ibidem p. 82.

<sup>81</sup> Ibidem

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO**

### **DE LA UNIÓN EN MÉXICO**

#### **I. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ**

A pesar de que la Constitución de Cádiz fue propiamente un documento español, nosotros lo estudiaremos en el presente capítulo debido a la importante influencia que ejerció en el constitucionalismo mexicano, en la creación de nuestras instituciones y en especial, en nuestros sistemas electorales, que fueron muy similares al establecido por el documento que en este punto nos abocaremos a estudiar, hasta su transformación en nuestra Constitución vigente.

La necesidad española de concentrar fuerzas después de la invasión napoleónica, que despojara del trono a Fernando VII, desató una serie de medidas que terminarían por dar luz a la Constitución de Cádiz.

Una de las medidas más considerables fue la búsqueda del apoyo de las colonias americanas, el cual adquirió un nuevo sentido cuando se les invitó para designar diputados que las representaran ante la Suprema Junta Central de España y de las Indias. La convocatoria se realizó mediante una orden real que determinaba que las colonias americanas ya no lo serían, sino "parte esencial e integrante de la monarquía española", eligiendo por ende a quienes las representaran en sus respectivos distritos<sup>1</sup>.

En las capitales de las provincias los Ayuntamientos escogerían tres individuos de reconocida probidad y talento; y de éstos, elegirían uno por sorteo. Del total de los elegidos, el virrey y el real acuerdo seleccionarían tres y entre éstos se sortearía la representación<sup>2</sup>. Para tal efecto el Virrey emitió la convocatoria en el año de 1809 y dio lugar al proceso electoral de mayor magnitud, geográficamente hablando, en la historia de la humanidad.

---

<sup>1</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia sumaria del poder legislativo en México, Enciclopedia Parlamentaria de México, T. I, Vol. I, Serie I, LVI legislatura de la Cámara de Diputados y Editorial Porrúa, México, 1997, p. 64.

<sup>2</sup> Idem p.p. 64 y 65.

Mientras que en América se elegían diputados que serían representantes ante la Junta Central, en España la propuesta de convocar a cortes cobró cada vez mayor fuerza, hasta que finalmente, la Junta, a través de un decreto, anunció la convocatoria y el propósito de reunir información acerca de como debían de celebrarse, y que materias deberían de tratarse durante las mismas.

Debido a la dificultad que implicaba por cuestiones de distancia la representación expedita de los dominios españoles, estos fueron representados provisionalmente por americanos naturales que vivían en España. Para su elección, la comisión de cortes reunió información sobre los mismos de una y otra India establecidos en aquellos territorios para que todos gozaran del derecho a ser elegidos. Después, la misma comisión acordó la publicación de ese aviso por medio de la Gaceta de Gobierno, a fin de que quienes quisieran darse a conocer, pudieran dirigir al secretario de la comisión sus generales y ser así agregados a las listas de elección.<sup>3</sup>

Hacia fines de 1809, los preparativos para la convocatoria a Cortes fueron interrumpidos por el avance de los ejércitos franceses, la Junta Central tuvo que huir hacia la isla de León, Cádiz, y no fue posible convocar al clero y a la nobleza. Posiblemente la ausencia de estos dos estamentos fue un factor determinante para que los constituyentes de Cádiz pudieran recoger y plasmar en el documento que elaboraron tantas ideas liberales que se difundieron a partir de la revolución francesa.

A través de un decreto que llegó a la ciudad de México en septiembre de 1810, la regencia exhortó a la pronta realización del proceso electoral. Mientras tanto, como habíamos señalado, algunos americanos que radicaban en España se encargarían de la representación de los virreinos. El mismo documento dispuso que se procediese a la

---

<sup>3</sup> Ibidem p. 67.

“elección directa de los diputados en las provincias de América y Asia, nombrando el ayuntamiento de las capitales de las provincias tres individuos, de entre los cuales se había sortear el que había de ser diputado”<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, el movimiento de independencia iniciado por el cura Hidalgo prosperaba, especialmente entre los campesinos. Por lo tanto podemos distinguir aquí dos movimientos completamente diferentes. Por una parte, España continuó con el proceso de reunión de Cortes del que derivaría la Constitución de Cádiz y al que concurren representantes americanos, hecho que de alguna manera implicaba adhesión y obediencia a las autoridades españolas.

Por otra parte, y aunque en principio tuvo como fin salvaguardar el poder de Fernando VII, el movimiento insurgente cobró un carácter emancipador que a la postre lucharía por crear una nueva Nación, con instituciones propias y obviamente un Poder Legislativo completamente independiente de España.

La Constitución de Cádiz, promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, presentó tres características muy significativas, en primer lugar dio una posición de igualdad a los americanos con respecto a los nacidos en España. En segundo lugar estableció los principios del sistema republicano que actualmente tienen vigencia en nuestro país (incluso desde aquellas épocas existió el temor, por parte de algunos núcleos de españoles, de que al otorgarse representación a las provincias de ultramar se empezaría a conformar un sistema federal que nada tenía que ver con la monarquía), por último, la enorme fuerza que se otorgó a la función legislativa creó una monarquía moderada hereditaria que dio un giro a la estructura del Estado absolutista Español al disponer que la soberanía residía en la Nación y que era a ella a quien le pertenecía exclusivamente, en uso de esa soberanía, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

También adoptó el principio de división de poderes dando la tarea a las cortes de elaborar las leyes, al monarca de hacerlas ejecutar y a los tribunales la de aplicarlas en las causas civiles y criminales.

---

<sup>4</sup> Lucas Alamán, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el

El artículo 27 de la Constitución Gaditana define a las Cortes como "la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá". Esta definición nos permite pensar en un Poder Legislativo unicameral perfectamente estructurado si nos remitimos al artículo 15 que señalaba que la potestad de hacer las leyes residía en las cortes. Además incluyó un capítulo que determinaba sus facultades y otro que preveía su formación, del que cabe resaltar que todo diputado tenía la facultad de proponer los proyectos de ley.

Las Cortes, que se renovarían en su totalidad cada dos años, se reunirían anualmente durante tres meses contados a partir del primer día de marzo, pudiéndose prorrogar el periodo únicamente por solicitud del Rey o cuando al menos dos terceras partes de sus miembros de creerse necesario. Al igual que en nuestro actual sistema, no existía la reelección para el periodo inmediato posterior.

Cuando los diputados llegaban a la capital debían presentarse ante la diputación permanente de Cortes, que era el órgano que constituía al Poder Legislativo al separarse aquellas, es decir, duraba de unas cortes ordinarias a otras, y que se componía de siete representantes de su seno, tres de las provincias de Europa, tres de las de ultramar y un último que se sorteaba entre un diputado de unas y otras de ellas. Este órgano asentaba los nombres de los diputados y el de las provincias que representaban en un registro de su propia secretaría. En el año de renovación de los diputados la primera junta preparatoria se celebraba el 15 de febrero a puerta abierta bajo la presidencia de quien lo haya sido durante la diputación permanente, misma que nombraba a los secretarios y escrutadores de entre sus propios miembros. En esta junta se nombraban dos comisiones que se encargaban de examinar los poderes de todos los diputados electos. En la siguiente junta preparatoria, que se celebraba el 20 de febrero, informaban sobre la legitimidad de los poderes. En el resto de estas juntas (se llevaban a cabo las que fueran necesarias hasta el 25 de febrero) se resolvían todas las dudas que se suscitaban sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados.

Cuando no correspondía renovación de diputados, la primera junta se realizaba el 20 de febrero y se seguía el mismo procedimiento que mencionamos en

---

año de 1808 hasta la época presente" t. I en Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 69.



el párrafo anterior para examinar la legitimidad de los poderes y la calidad de los diputados que de nuevo se presentaban.

En la última junta preparatoria, los diputados juraban su encargo y acto seguido elegían un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se tenían por constituidas y formadas las cortes y cesaba en todas sus funciones la diputación permanente.

Ese mismo día se nombraba una comisión de 22 diputados más dos de los secretarios que se encargaba de notificar al rey que ya se encontraban constituidas las Cortes y el nombramiento de su presidente, así mismo debían preguntarle si asistiría a la apertura de ellas.

Las sesiones de las cortes serían públicas por regla general, sin embargo cuando los casos exigieran reserva, podían llevarse a cabo en forma secreta.

Ellas creaban su propio reglamento para lo que se refería a su gobierno y orden interior.

Por último mencionaremos que los diputados a Cortes eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidos por autoridad alguna por lo que dijieran en cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con Gloria Villegas Moreno<sup>3</sup>, el capítulo dedicado a la elección de los integrantes de las cortes fue el eje del documento que comentamos. Involucró a la población de ambos hemisferios de tal manera que por cada setenta mil personas habría un diputado de Cortes. La elección se llevaría a cabo de manera indirecta en tres grados: a través de las juntas parroquiales, de partido y de provincia.

Antes de proceder al estudio de las tres juntas señaladas en el párrafo anterior, nos referiremos a las juntas preparatorias que por disposición de un decreto expedido el 23 de mayo de 1812 titulado "Instrucciones conforme a las cuales deberían celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de diputados de Cortes para las del año próximo de 1813", se ordenaron crear. Y que tenían como finalidad facilitar la elección. Cada junta se componería del jefe político; del arzobispo, obispo o quien hiciese sus veces; del intendente, si lo hubiere; del alcalde

---

<sup>3</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit.

más antiguo, del regidor decano, del síndico procurador, y de dos hombres buenos, vecinos de la misma provincia, nombrados por las personas antedichas.

La reunión de la junta preparatoria se efectuaría sin admitir demora alguna y debía hacer la división más cómoda del territorio de su jurisdicción en provincias, y designaría en cada una de ellas la ciudad donde se habrían de reunir los electores de los partidos para elegir los diputados a Cortes. Cada junta preparatoria señalaría también, a cada una de sus respectivas provincias, el número de diputados del cupo provincial que proporcionalmente correspondiera a su población. Si los partidos de las provincias no se hubiesen demarcado con anterioridad, la junta preparatoria cuidaría de señalarlos pero si ya se hubiese hecho, se atendería a la división existente, fijando a cada partido, en uno y otro caso, el número de electores que le correspondieran según la Constitución. Además, las juntas preparatorias resolverían breve y sumariamente todas las dudas que se suscitasen antes de comenzar las elecciones, y lo que resolviesen se ejecutaría sin recurso; pero, comenzadas las elecciones cesarían las juntas preparatorias y no embarazarían de manera alguna a las juntas electorales de parroquia de partido y de provincia en el ejercicio de las facultades que les otorgaba la Constitución<sup>6</sup>.

La junta de parroquia se integraba por todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, incluidos los eclesiásticos seculares. Por cada doscientos vecinos se nombró un elector parroquial. Los poblados que tuvieran menos de esos doscientos habitantes, nombrarían un compromisario parroquial por cada veinte vecinos, y cada once compromisarios podrían nombrar un elector parroquial. El día de la elección los integrantes de las juntas podían denunciar si habían sido objeto de amenaza o soborno para votar en favor de determinada persona. Concluida la junta los escrutadores anunciarían en voz alta el número de votos y darían a conocer los nombres de las personas electas<sup>7</sup>.

La junta de Partido se integraría con los electores parroquiales, congregados en la cabecera de cada partido para elegir, en triple proporción a los diputados que

---

<sup>6</sup> Colección de los decretos y órdenes que han expedido las cortes generales y extraordinarias (desde 24 de septiembre hasta 24 de 1812), II, 217-18. Diario de México, 11 de octubre de 1812. En Benson, Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, El Colegio de México, 1ª ed., México 1955, p.p. 22 y 23.

<sup>7</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, 1a ed. México 1967, p. p. 20 y 21.

debían designarse, a los electores de partido que concurrirían a la capital de cada provincia para nombrar a los diputados. Las reglas para el funcionamiento de estas juntas era muy semejante a las que regían las juntas parroquiales<sup>4</sup>.

Por último, la junta de provincia se formaría con los electores de partido y tendrían como misión, elegir a los diputados, uno por cada setenta mil habitantes o por fracción que excediera de treinta y cinco mil. El procedimiento sería el mismo para elegir a los suplentes. Cuando una persona propuesta para diputado no reuniera cuando menos el 51% de los votos totales, se escogería a los dos que hubiesen logrado el mayor número de sufragios, y se haría una nueva votación<sup>5</sup>. Al respecto cabe mencionar que aunque el sistema electoral establecido por la Constitución Gaditana fue muy diferente al de Francia, sí recogió el principio de la doble vuelta para resolver el conflicto que se presentaba cuando uno de los candidatos no reunía la mayoría absoluta de los votos.

Con la caída de Napoleón Bonaparte, Fernando VII reasumió el trono y tan pronto como lo hizo declaró la nulidad de la Constitución y disolvió las cortes encarcelando a muchos de sus miembros más liberales. Ello se explica por el poder absoluto que se pretendió dar a las mismas y los conflictos que ello había provocado con la regencia, sin embargo, la revolución antiabsolutista, a principios de 1820, lo obligó a llevar a cabo la convocatoria de las cortes y a restablecer la Constitución. Entonces los americanos nuevamente fueron llamados a formar parte de las cortes, y nuevamente, mientras transcurría la elección, fueron designados suplentes algunos de ellos que residían en la península.

## II. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

Para proceder al estudio del Poder Legislativo en la Constitución de Apatzingán es necesario abordar antes las condiciones en las que surge y en especial la conformación del Congreso de Anáhuac que es el que le da nacimiento. Analizaremos los sistemas electorales que se establecieron tanto en la convocatoria para elegir diputados al Congreso Constituyente como el establecido en la propia Constitución.

---

<sup>4</sup> Idem p. 21

Aún cuando este documento no tuvo vigencia, resulta importante en el constitucionalismo mexicano toda vez que recoge gran parte de la doctrina liberal de aquella época desde el particular punto de vista de los primeros insurgentes mexicanos. Asimismo, este documento rompe con cualquier relación de dependencia con España dando una nueva faceta a la guerra de independencia; a partir de Morelos, ya no se lucharía por devolver al trono a Fernando VII sino por crear un nuevo Estado.

En los inicios de la lucha independentista, fue Hidalgo quien adquirió el liderazgo y aún cuando el llamado a la guerra lo hizo para la defensa de Fernando VII y repudiar la invasión francesa, pronto comenzó a organizar un rudimentario gobierno a través del cual designó a Ignacio López Rayón, Ministro de Estado y del Despacho, expidió decretos para abolir la esclavitud y restituir las tierras y encomendó a Morelos la insurrección en el Sur.

En el documento titulado "Plan de Gobierno Americano", creado por el cura Hidalgo, señaló que:

"primeramente, se gobernará el reino con un congreso de individuos doctos e instruidos, y todos criollos, que sostengan los derechos del señor Don Fernando VII"<sup>9</sup>. En el texto de este artículo podemos notar claramente la influencia de los acontecimientos europeos en el pensamiento de Hidalgo al proponer una forma de gobierno monárquica (pues señala que se tratará de un reino) con supremacía del Poder Legislativo, tal y como sucedía en Inglaterra y Francia.

Asimismo, Hidalgo escribió:

"Establezcamos un congreso que se componga con representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal

---

<sup>9</sup> Ibidem p. 21.

<sup>10</sup> "Copia y plan del gobierno americano para instrucción del Gobierno Americano para instrucciones de los comandantes de las divisiones", 16 de noviembre de 1810, en Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. P. 73.

mantener nuestra santa religión dicte las leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países y, a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente"<sup>11</sup>.

La idea de que el Congreso sería el órgano más importante del gobierno siempre estuvo muy fija en la mente de los primeros insurgentes, incluso antes de pensar en la creación de una nueva Constitución.

A la muerte de Hidalgo, Ignacio López Rayón creó la Suprema Junta Nacional Americana en nombre de Fernando VII con el objeto de preservar sus derechos, defender la religión y la libertad de la patria. Para dar fuerza a esta junta, realizó una elección en la que doce jefes convocados en Zitácuaro designaron al mismo Rayón presidente de la junta que se integraría por cinco vocales. Con esta calidad, el antiguo Ministro de Estado y de Despacho, coordinó las acciones de la insurgencia.

Poco tiempo después de la promulgación de la Constitución de Cádiz, Rayón envió a Morelos un documento que tituló "Elementos de Nuestra Constitución" en el que señalaba que la soberanía dimanaba directamente del pueblo, residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio se encargaba al Supremo Consejo Nacional Americano. Asimismo, proponía la integración de un supremo consejo que se integraría por cinco vocales que durarían cinco años en funciones y que serían nombrados por los representantes de las provincias. De los vocales, continuaba el documento, debía presidir el consejo el más antiguo de ellos y hacer las veces de secretario el más moderno, lo que hacía evidente que la renovación de los miembros sería gradual.

---

<sup>11</sup> Idem, p.

Posteriormente, fue Morelos quien asumió la dirección de la insurgencia y ante la fragilidad de la junta de Zitácuaro, convocó a la integración de un congreso que daría personalidad oficial a la Nación; sentaría las bases de un gobierno representativo, órgano de la soberanía nacional; y permitiría dictar o confirmar legalmente los bandos expedidos por los primeros caudillos<sup>12</sup>, a pesar de que las circunstancias derivadas de la guerra complicarían en gran medida el proceso de elección que tal medida representaba.

La convocatoria se realizó a través del titulado Reglamento del Congreso, publicado en septiembre de 1813. Este documento no se limitó a establecer el desarrollo de las sesiones, de hecho, su importancia radicó en que estableció los primeros lineamientos para definir las funciones del Poder Legislativo<sup>13</sup>.

El reglamento determinaba que en primer lugar se elegirían electores parroquiales en los lugares dominados por la insurgencia, sin embargo, al no ser posible reunir un número suficiente de electores en Chilpancingo, el propio Morelos nombró suplentes a ciudadanos "ilustrados, fieles y laboriosos" para aquellas provincias que no pudieran llevar a cabo la elección.

El procedimiento electoral fue bastante sencillo debido a las múltiples condiciones en contra a las que se enfrentó, de hecho, no hay datos precisos para determinar el número de electores parroquiales que se reunieron para hacer la elección de los diputados. Tampoco se llevaron a cabo las elecciones con base en un censo para que cada diputado representara a un aproximado número de personas, no se determinó el lugar dónde se debían reunir las juntas parroquiales, ni las formalidades con las que se debían de efectuar<sup>14</sup>.

En cuanto al funcionamiento del congreso, su presidencia se turnaría entre todos los diputados, no debiendo ocuparla cada uno por más de cuatro meses. Sus integrantes no podrían durar más de cuatro años en su encargo, salvo que por reelección de su provincia lo fueren, emitida la convocatoria respectiva.

Nos llama la atención la figura de la reelección para el periodo inmediato posterior prevista por Morelos en aquel reglamento, en especial, porque como

<sup>12</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 22.

<sup>13</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 80.

<sup>14</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 22.

veremos más adelante, en el texto de la Constitución de Apatzingán se dispuso que habría de transcurrir cuando menos un periodo para que un diputado pudiera reelegirse. Sin embargo, debemos tener presente que al momento de redactar aquellos artículos, aún no había precedentes para considerar benéfica o perjudicial a aquella figura, por lo que es muy probable que en el caso de la Constitución de 1814, ésta haya adoptado el texto por la gran influencia que en ella tuvo la de Cádiz.

El reglamento también estableció la inviolabilidad de los representantes durante su diputación, y por lo tanto no se admitiría acusación contra ellos hasta pasado su periodo, contemplando dos excepciones en las que tendrían que ser suspendidos y procesados ejecutivamente: por acusaciones de infidencia a la patria o a la religión católica.

Durante la instalación del Congreso, el 14 de septiembre de 1814, Morelos leyó "Los Sentimientos de la Nación" en los que plasmó los principios que debían de estar incluidos en la Constitución que se habría de crear.

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán presentó una gran influencia de los revolucionarios franceses, recogió gran parte de las garantías individuales que hoy gozamos e instituyó principios democráticos como el de que la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio corresponde a una asamblea de representación popular; estableció el derecho del voto; dispuso que la ley sería igual para todos, que es la expresión de la voluntad general y que constituye la norma racional de la conducta en las relaciones sociales; estableció la división de poderes en ejecutivo (a cargo del Supremo Gobierno, que se integraba por tres individuos con igual autoridad, que cambiarían por un sistema de renovación anual), legislativo (cuerpo representativo de la soberanía del pueblo a cargo del Supremo Congreso) y judicial (cuya representación estaría a cargo del Supremo Tribunal de Justicia), los cuales no podrían ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación. También declara que el gobierno no se instituye en beneficio de una familia, de un hombre o de una clase.

El Supremo Congreso se integraría por diputados, que gozarían de la misma autoridad, elegidos uno por cada provincia. De entre ellos se elegiría por sorteo un presidente y un vicepresidente que durarían tres meses en su encargo y que no

podrían repetir. Además se elegirían a pluralidad de votos dos secretarios, que podrían ser reelectos pero no para el periodo inmediato posterior.

Los requisitos que se establecieron para ser diputado eran: contar con la ciudadanía y ejercicio de derechos, tener 30 años cumplidos, "buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo"<sup>15</sup>.

Las reglas para la elección de los diputados se establecieron del artículo 60 al 101 y en términos generales eran las siguientes: para las provincias que se hallaran dominadas por los españoles, el Supremo Congreso elegiría, por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos.

El Supremo Gobierno, titular del Poder Ejecutivo, mandaría celebrar, lo antes posible, las juntas de parroquia, de partido y de provincia en aquellas provincias que lo permitieran y que no tuvieran diputados en propiedad, en aquellas que los tuvieran deberían de celebrarse con tres meses de antelación a que concluyera el bienio. Para celebrar las Juntas bastaría que en cada provincia estuvieran desocupados tres partidos que a su vez compondrían nueve parroquias.

Las parroquiales se integrarían con los ciudadanos con derecho a votar que tuvieran su domicilio y residieran en el territorio de la feligresía, nombrando cada parroquia un elector.

Los requisitos para votar eran: ser ciudadano<sup>16</sup>, tener 18 años cumplidos, o en su defecto estar casado, haber acreditado su adhesión a la causa de independencia, contar con un empleo o un modo honesto de vivir y no estar notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por aquel gobierno. Por su parte para ser electo requería también ser ciudadano, en este caso mayor de 25 años y residir en el territorio de la feligresía.

Por regla general las juntas se celebrarían en la cabecera de cada curato, o en el pueblo católico que ofreciera mayor comodidad, sin embargo, si por la distancia de los lugares de una misma feligresía no podían concurrir todos los parroquianos,

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Ed. Porrúa, 5ª ed, México 1973, p. 37.

<sup>16</sup> El texto consideraba ciudadanos a todos aquellos que nacieran en estas tierras; y a los extranjeros radicados en ellas, que profesaran la religión católica, apostólica, romana, y no se opusieran a la libertad de la nación, en virtud de carta de naturaleza, que se les otorgaría.



se designarían dos o tres puntos de reunión en los que en cada uno se celebrarían juntas parciales integradas por los vecinos que se consultaren.

Una vez reunidos los ciudadanos con derecho a votar y después de la celebración de una misa, comenzaría la sesión nombrándose, de entre los concurrentes dos escrutadores y un secretario que tomarían asiento junto al presidente. A continuación éste último preguntaría a la concurrencia si alguno sabía que hubiese existido cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona. De ser así, el presidente y los escrutadores harían en el acto, pública y verbal justificación. Calificada la denuncia, quedarían excluidos de la junta los culpables o los falsos calumniadores. Los mismos funcionarios decidirían las dudas que se ofrecieran sobre si en alguno de los ciudadanos concurrían o no los requisitos necesarios para votar.

Concluida aquella etapa, cada votante se acercaría a la mesa y nombraría en voz alta los nombres de las tres personas que juzgaba más idóneas para ser electores. A continuación haría la anotación correspondiente manifestándola a los demás funcionarios y al elector de modo que todos quedaran satisfechos.

Cuando los ciudadanos terminaran de votar, los escrutadores, a la vista de todos los concurrentes, examinarían las listas sumando los votos que resultaran a favor de cada candidato, resultando electo el que mayor número de votos reuniera, o en caso de empate, el que la suerte decidiera. El secretario se encargaría de hacer el anuncio del elegido.

Después de otra ceremonia religiosa, a la que debían asistir todos los funcionarios y el elector de parroquia recién designado, la junta se disolvería definitivamente.

El secretario se encargaría de extender el acta correspondiente que firmaría junto con el presidente y los escrutadores. De ella se sacaría un testimonio que también firmarían los cuatro funcionarios y se entregaría al elector designado para acreditar su nombramiento ante el juez que fungiría como presidente de la junta de partido.

Por su parte, las juntas electorales de partido se integrarían con los electores parroquiales y se congregarían en la cabecera de cada subdelegación, o en otro

pueblo, si las circunstancias así lo requerían. El encargado de tomar ésta decisión sería el juez, quien también citaría a los electores, señalaría día hora y sitio para celebrar las juntas y además las presidiría.

En la primera junta se nombrarían dos escrutadores y un secretario de entre los mismos electores parroquiales, siempre y cuando estuvieran cuando menos siete reunidos, de no ser así, se elegirían de entre la ciudadanía con el único requisito de que fueran ciudadanos de probidad. Acto seguido, hubieran tenido que presentar los testimonios de sus nombramientos para que el secretario y los escrutadores los reconocieran y examinaran terminando con ello la sesión.

Al siguiente día, secretario y escrutadores expondrían su juicio sobre la legitimidad de los testimonios, y de surgir alguna duda, el presidente la resolvería inmediatamente. Después de una misa, se restituiría la junta y el presidente procedería en los mismos términos que en los señalados para las juntas parroquiales en el posible caso de cohecho o soborno, asimismo, con el secretario y los escrutadores, para resolver sobre los requisitos para votar. Enseguida se procedería a la votación que sería a puerta abierta y por medio de cédulas, en las que cada elector habría de expresar los nombres de los tres individuos a los que juzgaba más convenientes para ser electores de partido. El secretario recibiría las cédulas, las leería en voz alta, y las manifestaría al presidente.

Una vez que se hubiere concluido la votación, los escrutadores, a la vista y satisfacción del presidente y de los electores, sumarían el número de los sufragios que hubiere reunido cada votado, quedando nombrado el que hubiera conseguido la mayoría, o en caso de empate, el que el azar hubiera decidido. En este caso también el secretario habría hecho el anuncio correspondiente.

Nuevamente el secretario se encargaría de extender el acta y de firmarla junto con el presidente y los escrutadores. De ella se sacarían dos copias, "autorizadas con la misma solemnidad" de las cuales una se entregaría al elector nombrado y la otra se remitiría al presidente de la junta provincial.

Los requisitos para ser elector de partido eran los mismos que para ser elector de parroquia, con la diferencia de que en este caso, el aspirante debía tener la residencia personal en el territorio de la respectiva jurisdicción.

Finalmente nos referiremos a las juntas electorales de provincia, las cuales representaban la última instancia dentro de este complejo proceso de elección, para elegir a los diputados del Supremo Congreso.

Estas juntas se integrarían con los electores de partido y se celebrarían en la capital de cada provincia o en el pueblo que designaría el intendente, que en este caso sería el que presidiría la junta y fijaría el día, hora y sitio en que habrían de verificarse.

De igual manera que en las juntas anteriormente referidas, en la primera sesión, se nombrarían un secretario y dos escrutadores. Se leerían los testimonios de las actas de elecciones hechas en cada partido, presentando los electores las copias de las suyas para que los escrutadores y secretarios las confrontaran y examinaran.

En la siguiente sesión, que también se realizaría al siguiente día, se procedería en los mismos términos que en las juntas anteriormente expuestas para lo relativo a la solución de dudas sobre la legitimidad de las actas, la ceremonia religiosa y el cuestionamiento sobre cohecho o soborno.

Inmediatamente después, se realizará la votación para elegir al diputado siguiendo el mismo procedimiento que en las juntas electorales de partido, y de igual manera, los escrutadores reconocerían las cédulas y sumarían los votos que en su caso hubiese reunido cada votado, quedando elegido el que hubiese reunido el mayor número de sufragios, y como suplente, el que hubiese ocupado el segundo lugar en la votación.

Finalmente se extendería el acta de la elección y dos copias, una se entregaría al diputado y la otra se remitiría al Supremo Congreso.

### III. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Fue la Constitución Federal de 1824, la primera que tuvo vigencia en la historia de nuestro país, es por ello que podemos decir que fue a partir de su promulgación que existe un primer intento formal del Estado mexicano limitado por las múltiples luchas que continuaron y la inestabilidad política que existió durante varios años más.

Antes de abordar el estudio concreto del poder legislativo establecido por la constitución federal, es conveniente referirnos a los sucesos históricos que dieron lugar a su nacimiento pues así será más sencillo comprender el porque de sus características.

De acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba habría de instalarse una junta provisional gubernativa compuesta por

"los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones ..." <sup>17</sup>

Tendría por objeto nombrar una regencia para encargarse del Poder Ejecutivo, llevar a cabo el método conforme al cual la regencia debía emitir la convocatoria para reunir a Cortes que tendrían el carácter de constituyentes del imperio mexicano y ejercer el Poder Legislativo provisionalmente

"primero para los casos en que puedan ocurrir y que no den lugar a la reunión de Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la regencia: segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones" <sup>18</sup>.

La junta se instaló el 28 de septiembre de 1821 y en aquel acto proclamó la independencia del imperio mexicano y sus miembros juraron fidelidad a la misma y a los principios del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Su misión fundamental fue la de ejercer el gobierno provisional y llevar a término el establecimiento de los poderes definitivos del imperio, le correspondió establecer una regencia como poder Ejecutivo provisional, convocar y realizar elecciones de

---

<sup>17</sup> Tratados de Córdoba, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit. p.117.

<sup>18</sup> Idem p. 118.

diputados para formar el Congreso del Imperio ajustándose a la Constitución Española de 1812, en todo lo que no contradijera el Plan de Iguala<sup>19</sup>.

La función de la regencia sería gobernar en coordinación con la Junta Provisional Gubernativa, en tanto llegaba el rey, de conformidad con lo establecido en el plan de Iguala, sin embargo, pronto se acrecentó la posibilidad de que Iturbide fuese emperador bajo el argumento de que la soberanía reside en la Nación y que por tanto es a ella a quien le corresponde darse leyes y señalarse el emperador que le acomode<sup>20</sup>.

En la junta se integró una comisión para conducir el proceso de elección del Congreso de acuerdo a los usos establecidos para los representantes americanos que concurrieron a las Cortes de Cádiz. Hasta ese momento, el procedimiento imitó en todo al seguido en España para hacer frente a la invasión napoleónica, sin embargo, pronto se inició un intenso debate en torno al establecimiento del sistema unicameral o bicameral. La discrepancia fundamental se encontró en que mientras un grupo planteó que era indispensable estipular en la convocatoria que el Poder Legislativo habría de depositarse en dos cámaras, el otro afirmó que tal determinación debía dejarse en manos del futuro Congreso una vez reunido bajo las formas conocidas<sup>21</sup>.

Por otro lado, para determinar las bases sobre las que habría de llevarse a cabo la elección, se presentaron tres diferentes propuestas, a saber: el proyecto de la comisión integrada por miembros de la Junta, el proyecto de la regencia y el proyecto de Iturbide.

El proyecto formulado por la comisión de la Junta de Gobierno, proponía el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados, y una sola cámara<sup>22</sup>; el proyecto de Iturbide sugirió un sistema de elección que contemplaba el voto directo, la elección de los diputados por clases sociales y no con base en la población, la adopción del sistema bicamarista, compuesto por una Cámara Alta en la que habría representantes del clero, del ejército, de las ciudades y

---

<sup>19</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 100.

<sup>20</sup> Idem p. 101.

<sup>21</sup> Ibidem p. 102.

<sup>22</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit. p. 120.

de las provincias, y una Cámara Baja integrada por 120 diputados elegidos por la importancia e ilustración de cada clase social<sup>23</sup>. Por último, el proyecto de la regencia postulaba el bicamatismo, correspondiendo a la Cámara Alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la Baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes<sup>24</sup>.

Finalmente la Junta Provisional Gubernativa combinó las tres propuestas y elaboró la convocatoria haciendo una división política por partidos, circunscripciones y provincias, y no por el número de habitantes. No hizo alusión a la idea funcional de gremios; asignó determinado número de habitantes por divisiones geográficas. Para completar el que correspondía a cada región, se daba preferencia a clérigos, militares y abogados, y aceptaba también que estos podían traer la representación de las clases poco ilustradas. En vez de dos cámaras, establecía dos salas, y por suerte se decidiría a cual de ellas habían de pertenecer los diputados, una vez verificada la instalación. Se concedieron representantes a provincias que antes no los tenían, ya porque se hubiesen creado en decretos insurgentes, o porque se hubiesen adherido al Plan de Iguala como ocurrió con las provincias del sur, y reconoció a las diputaciones provinciales que habían sido electas conforme a la constitución española de 1812, y que estaban en funciones. Al establecerse la división política en partidos, circunscripciones y provincias era evidente que se mantendría el sistema de elección indirecta en tercer grado, con la única salvedad de que se dio intervención a los ayuntamientos para designar a los electores de partido, o sea a las correspondientes al segundo grado de la elección. Esta fue una de las novedades formales que la convocatoria introdujo en los comicios<sup>25</sup>.

Una muestra clara de la influencia de la Constitución de Cádiz en el procedimiento para la elección, es el hecho de que se dispuso que el mismo se

---

<sup>23</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 34.

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit. p. 120.

<sup>25</sup> Primer Centenario de la Constitución de 1824, obra conmemorativa publicada por la cámara de senadores, 1924, p.42, en Fuentes Díaz, Vicente Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p.p. 34-37.

atuviera al reglamento de las cortes de España del 23 de mayo de 1812, con la diferencia de que incorporaba la representación gremial hasta sumar 169 diputados.

Fue así como los ciudadanos de todas las clases y castas, y aún los extranjeros que tuviesen 18 años de edad, nombraron a los electores que habrían de elegir a todos los alcaldes, regidores y síndicos, renovándose en totalidad los ayuntamientos y poniendo, el que cesaba, inmediatamente en posesión a los nuevos nombrados. Para estas elecciones debía tenerse entendido por los electores que los ayuntamientos habían de tener el poder necesario para proceder según los casos a elección de electores de partido, de provincia y de diputados para el congreso constituyente que iba a instalarse<sup>26</sup>.

Las sesiones del Congreso iniciaron el 24 de febrero de 1822 y su tarea era la de constituir el imperio bajo el principio de división de poderes. Así, delegó el Poder Ejecutivo en la regencia y asumió por sí el Poder Legislativo. Para efectos de su funcionamiento interno, se adoptaron las normas del reglamento de la Junta Provisional Gubernativa, que, a su vez, emanaban de la reglamentación gaditana, además de que en el transcurso de las deliberaciones del congreso, la Constitución de Cádiz se mantuvo vigente, sin que llegara a expedirse disposición alguna que la derogare expresamente<sup>27</sup>.

El 18 de mayo de 1822, un tumulto encabezado por el regimiento de Celaya, proclamó emperador a Iturbide, y tres días después, la elección fue ratificada. Finalmente, el 24 de mayo del mismo año juró ante el congreso como emperador. El poder imperial emanó del órgano legislativo, convirtiéndose así en la clave de la legitimidad política.

La creciente influencia política de la masonería y el retorno a México de Ramos Arizpe, Mariano Michelena y Fray Servando Teresa de Mier, promotores de las ideas republicanas, desencadenaron una serie de problemas entre el congreso y el emperador, pues éste, al enterarse de que varios diputados se reunían para formar un plan de revolución cuyo objeto era el de proclamar la República, ordenó su aprehensión.

<sup>26</sup> Lucas Alamán, Historia de México, 1942, tomo V, p.p. 372-373, en Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 35.

<sup>27</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p.p. 106-107.

Las afrentas continuaron y finalmente Iturbide tomó la determinación de disolver el Congreso, apoyándose para ello en algunos de los miembros del mismo, los consejeros de Estado y los generales del imperio. En su lugar estableció a la Junta Nacional Instituyente, que se integró por 45 miembros del congreso elegidos de entre todas las provincias y cuyas funciones fueron las de formar una nueva convocatoria y ejercer el Poder Legislativo únicamente en los casos urgentes.

El nuevo organismo elaboró el Reglamento Político Provisional del Imperio, que se promulgó el 10 de enero de 1823 y cuyo objeto era el de regir en tanto se expedía la Constitución. Este documento establecía que las elecciones de los ayuntamientos para el año de 1823, se harían con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente promulgado el 13 de noviembre de 1822, y que en lo sucesivo todas las elecciones se sujetarían a la ley de elecciones que la junta crearía. Asimismo le correspondió elaborar y aprobar la convocatoria para el nuevo congreso, documento que mantuvo la elección indirecta pero en un solo grado, quitaba la intervención de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, dejaba un diputado por cada cien mil habitantes, establecía dos cámaras y prescribía que el futuro congreso no debía dilatar su apertura más allá del 10 de agosto. También disponía que el constituyente se limitaría a formar la Constitución conforme al Plan de Iguala, con la única diferencia de que en esta ocasión debía reconocer a Iturbide como emperador y establecer la monarquía hereditaria en la familia del mismo.

En noviembre de 1821 y agosto de 1822 hubo dos conspiraciones republicanas. A ellas siguió el levantamiento de Santa Anna en Veracruz y las sublevaciones de Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. Estos hechos culminarían con el Acta de Casa Mata que planteaba la necesidad de convocar a nuevas Cortes, las cuales deberían de actuar con plena libertad, bajo las bases establecidas para las primeras.

Como reacción ante la rebelión, Iturbide reinstaló el congreso a principios de marzo, más tarde, el 19 del mismo mes y año, abdicó y se retiró voluntariamente del país.

Finalmente, el 29 de marzo se restableció el congreso declarando cesantes a las autoridades anteriores y designando al Supremo Poder Ejecutivo que se integró



por un triunvirato. Asimismo declaró insubsistente la forma de gobierno establecida por el Plan de Iguala, el tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822 dejando a la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode.

El congreso reinstalado no pudo prolongar sus funciones ni mantener su carácter de asamblea constituyente toda vez que varias provincias sostuvieron que el restaurado cuerpo tenía la función de convocante, más no la de constituyente, por lo que debería de convocar a elecciones para integrar un nuevo congreso. Al no ver atendida su solicitud, cinco provincias encabezadas por la de Jalisco declararon su autonomía y resolvieron crear una liga federativa. Ante estas circunstancias y bajo la presión del Poder Ejecutivo, el congreso decidió convocar a elecciones mediante un decreto de fecha 17 de junio de 1823.

El plan de Casa Mata sostuvo que al convocarse a nuevas Cortes se debía permitir la reelección, justificando su dicho en que hubo diputados del extinto congreso, que por

“sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros y sustituir los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones”<sup>124</sup>.

Esta disposición resulta muy interesante para nuestro estudio, pues a pesar de la época en que fue elaborada, presenta una muy clara visión de la correlación entre representante y representados en la que los segundos, ante el mal desempeño del primero, pueden emitir una especie de castigo al no reelegirlo para el siguiente periodo, o al contrario, premiarlo con la reelección si consideran adecuado su desenvolvimiento en el papel de representante. Actualmente en nuestro país, las voces en favor de la reelección de los legisladores para el periodo inmediato posterior han cobrado gran fuerza, siendo este argumento una de sus principales armas.

Aunque en principio el congreso rechazó la reelección, el Poder Ejecutivo la aprobó y ello permitió, que en su momento, hombres como Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante, Valentín Gómez Farías y otros que también eran partidarios de la forma de gobierno republicana, volvieran al congreso y ejercieran gran influencia en el sentido de la Constitución de 1824.

Finalmente y con fundamento en la Constitución de Cádiz, se expidió la convocatoria para la elección del nuevo congreso. Ella determinó las provincias en las que habrían de realizarse elecciones y determinó que los diputados tendrían la facultad de constituir a la nación mexicana sobre las bases de la religión la independencia y la unión.

La base para la representación nacional era la población, a razón de cincuenta mil habitantes por diputado. Cada fracción que llegara a la mitad de esa cifra elegiría otro representante. Las provincias cuya población no llegara a los cincuenta mil vecinos, designarían de todos modos un diputado. La elección sería indirecta en tercer grado, a través de juntas primarias secundarias y de provincia. Las primarias se compondrían de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, avecindados y residentes en del territorio del respectivo ayuntamiento. Las secundarias o de partido se formarían con los electores primarios, a fin de elegir a los electores de provincia. Las de provincia se integrarían con estos últimos y tendrían por misión elegir los diputados en la capital de cada provincia<sup>28</sup>.

El proceso electoral, en cuanto a su forma, no representó ningún avance al establecido por la Constitución de Cádiz, sin embargo, señalaba que la elección no sería "por ahora directa", por lo que entendemos que para entonces era ya muy fuerte la discusión entre una elección directa o indirecta. Se optó por un sistema bicameral en el que para integrar la Cámara de Diputados se elegiría un individuo por cada sesenta mil habitantes.

El segundo congreso constituyente se instaló el siete de noviembre de 1823 y antes de iniciar la elaboración de la constitución, temerosos de que no se respetara el

---

<sup>28</sup> Art. 3º del Plan de Casa Mata, en Díaz Fuentes, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p.p. 38-39.

<sup>29</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 40

federalismo, los diputados republicanos promovieron la elaboración del Acta Constitucional en la que se garantizaba la adopción de tal sistema de gobierno.

La discusión del acta tomó poco más de un mes y finalmente fue aprobada el 31 de enero de 1824 casi sin variantes y bajo el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Este documento estableció la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial señalando que jamás podrían reunirse dos o más de éstos en un a corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo<sup>30</sup>. En cuanto a la organización del Poder Legislativo, señalaba que residiría en un Congreso General, que a su vez se dividiría en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, las cuales se compondrían por individuos electos por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución. También mencionaba que la base para nombrar los representantes de la cámara de diputados sería la población, mientras que para la elección de los senadores cada Estado nombraría a dos.

Para elaborar la constitución, el congreso sesionó durante seis meses. Durante este lapso se distinguían ya dos grandes bloques, por una parte el de los federalistas y por la otra el de los centralistas.

Nuevamente iniciaron las discusiones sobre la conveniencia de adoptar el sistema bicameral o unicameral. Las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, se manifestaron por la conveniencia del primer sistema a través de Fray Servando Teresa de Mier, quien emitió un voto particular al respecto en el que señalaba:

“Se dice que la cámara de senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo que es lo contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo ésta la igualdad en lo posible, sólo así se consigue. Más bien diría yo que esa introducción de un senado aislado sin hacer parte del cuerpo legislativo es una imitación del Consejo aristocrático del Estado en España que tan malamente no ha probado en México...

---

<sup>30</sup> Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, art. 9º, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. p.155.

El senado sería un factor de equilibrio que haría más eficaz la ley, aunque el procedimiento legislativo resultara más lento y dilatado... más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla<sup>31</sup>.

Finalmente, el 4 de octubre de 1824 la constitución fue firmada y entregada a los miembros del Poder Ejecutivo. Este documento adoptó una forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal. Dividió el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder ejecutivo lo depositó en un presidente y un vicepresidente que durarían cuatro años en su encargo. El poder Judicial residía en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. Finalmente, el Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en una cámara de diputados y una de senadores.

La cámara de diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados a razón de uno por cada ochenta mil habitantes, o por fracción que pase de cuarenta mil, los Estados que no contaban con esa población elegían de todos modos un diputado. Un censo de toda la federación, que se formaría dentro de cinco años y se renovaría cada decenio, habría de servir para establecer el número de diputados. El territorio con más de cuarenta mil habitantes nombraría un diputado con voz y voto en la formación de las leyes y decretos, pero el que tuviera esa población elegiría un diputado solamente con derecho a voz. La elección sería indirecta en tercer grado, de manera muy similar al que se había conservado en todos los documentos constitucionales mexicanos desde la constitución española de 1812<sup>32</sup>.

Al crearse el Distrito Federal únicamente contó con representación para la cámara de diputados y no así con derecho a voto para las elecciones presidenciales o con algún representante ante la cámara de senadores.

Para concluir con el tema relativo a la Constitución de 1824, mencionaremos algunas cuestiones que se suscitaron en los años posteriores a su publicación y que

<sup>31</sup> Citado en Moreno Villegas, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo*, Op. Cit. p.p.122-123.

<sup>32</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Op. Cit. p.168-169.

son trascendentes en materia electoral, nos referimos al voto directo, a la reelección y a las leyes electorales que se publicaron con motivo de la elección de los miembros del primer congreso constitucional ordinario.

Como señalamos anteriormente, fue Iturbide el primero en proponer el voto directo en su proyecto de convocatoria para integrar el Congreso del Imperio, sin embargo, la Junta provisional de Gobierno rechazó la propuesta y no fue sino hasta la discusión de la Constitución de 1824, cuando nuevamente un grupo de diputados hicieron una breve moción en la que decían:

“Luego que en cualquier Estado, a juicio de su legislatura, lo permitan los progresos de la ilustración de los pueblos, se establecerá la elección directa de sus diputados, cesando allí la celebración de las juntas populares que se han llamado primarias, secundarias y de provincia, y que por ahora se adoptan generalmente para el nombramiento de representantes”<sup>33</sup>.

En esta ocasión también fue rechazada la propuesta bajo el argumento de que debido a la ignorancia y el extravío de muchos electores podrían conducirlos a una selección desacertada, y que por lo tanto debía mantenerse el sistema de elección indirecta.

El tema no se volvió a mencionar hasta que el ideólogo del liberalismo, José María Luis Mora se pronunció a favor del voto directo, pero limitándolo a los ciudadanos que fuesen propietarios y tuviesen por lo tanto, un patrimonio económico del que pudiesen vivir con decoro. Él era partidario de que los derechos políticos no se extendieran a todas las clases sociales, pues atribuía todos los problemas de mala administración a la elección “funesta” que llevaban a cabo “los que no pueden inspirar confianza ninguna, es decir, los no propietarios”<sup>34</sup>.

No obstante lo inaceptable de su argumento en el sentido de limitar el derecho de sufragio a los no propietarios, las ideas del doctor Mora tenían razón al señalar que con el voto directo, los funcionarios electos, al serlo por los habitantes

<sup>33</sup> Montiel y Duarte, Isidro, Derecho Público Mexicano, 1882, Tomo II, p. 105. en Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p.44.

<sup>34</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 46.

de su propia localidad podían aguardar la gratitud o el reproche de los suyos, según actuaran en el desempeño del cargo. Al contrario, en el sistema de elección indirecta, los ciudadanos de una jurisdicción no podían elegir a personas que le fueran conocidas, sino que al transmitir sus facultades a otros individuos para que en las juntas electorales designaran a los diputados, dicha elección forzosamente tenía que recaer en personas desconocidas<sup>35</sup>.

A fines de 1830, la legislatura del Estado de México envió una iniciativa al Congreso Federal en las que se exponían las ideas del doctor Mora y que proponía que se modificara la Constitución General para establecer el voto directo. Su argumento fue que los pueblos no tendrían confianza suficiente en sus representantes, ni estos podían actuar con pleno respaldo de la opinión, mientras subsistiera el antiguo procedimiento de hacer la elección a través de juntas cuyos componentes actuaban según su propia inspiración e intereses o presionados muchas veces por personajes influyentes, particulares u oficiales.

A partir de que las iniciativas a favor del voto directo no fueron tomadas en cuenta, consideramos que es importante dejar señalados los antecedentes de los esfuerzos que más adelante abrirían paso a la manera en que actualmente elegimos a nuestros representantes.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1823-1824, se hizo visible la tendencia a favor de la reelección. Un grupo de diputados que no estaban de acuerdo presentaron un proyecto de artículo por el que se prohibía la reelección para el periodo inmediato posterior, sin embargo, sin embargo, la comisión de constitución a la que se turnó la iniciativa, no dio muestras de estar dispuesta a dictaminar. Por lo tanto, durante una sesión, el grupo promotor de la iniciativa instó a la comisión a que lo hiciera y finalmente se emitió un dictamen que señalaba

"... 4º Que no se admitan más restricciones para la elegibilidad de los diputados y senadores que las que constan en los artículos constitucionales

---

<sup>35</sup> Idem.

expedidos para la elección de los individuos de que ha de componerse el futuro congreso<sup>36</sup>.

De esta manera fue como a partir de la Constitución de 1824 se instituyó el principio de reelección sin restricciones y de manera ininterrumpida hasta 1933. Finalmente nos referiremos a las leyes electorales que se aprobaron y tuvieron vigencia hasta que la república federal fue sustituida por la centralista.

El 19 de julio de 1824, el constituyente aprobó una nueva ley electoral para la elección de los diputados que integrarían el primer Congreso Constitucional Ordinario. Este documento disponía que cada uno de los territorios de la federación mexicana nombraría un diputado en clase de propietario y otro en la de suplente. La elección continuaría siendo directa en tercer grado a través de las juntas electorales primarias, secundarias y de provincia. Las primeras se celebrarían el tercer domingo de agosto; las segundas el primer domingo de septiembre y las últimas el primer domingo de octubre. Esta ley remitía para todo lo demás relativo a la elección a la ley de convocatoria del 17 de junio de 1823.

La segunda ley electoral fue publicada el 12 de julio de 1830 y su objeto fue el de nombrar la elección para diputados por el Distrito Federal y los territorios de la federación. El primero elegiría a dos diputados mientras que los segundos elegirían a uno. Este ordenamiento también dispuso una elección indirecta en tercer grado muy similar a las practicadas anteriormente, pero con la diferencia de que ponía en manos de los ayuntamientos la ejecución y vigilancia del proceso en su primera fase.

En este punto nos referimos a la reelección de los diputados, ello lo hemos hecho por dos razones, la primera y más importante, porque consideramos que en México es necesaria para estrechar la relación entre representante y representados, así como para crear un vínculo de responsabilidad entre el diputado y sus electores, rompiendo, de esta manera, un poco con el actual sistema en el que los legisladores, una vez electos, responden únicamente a los requerimientos del partido político que los postuló. La segunda de las razones es porque consideramos que para llevar a

---

<sup>36</sup> Ibidem p. 50.

cabo una propuesta como la que acabamos de comentar, es necesario comprender como se desarrolló la reelección en nuestro país y como fue que llegamos hasta su actual regulación.

#### IV. CONSTITUCIONES CENTRALISTAS.

Habíamos mencionado que a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, se distinguieron en nuestro país dos grandes grupos en constante pugna por obtener el poder político. El primero fue el de los liberales que eran partidarios de la forma de gobierno federal y el segundo el de los conservadores que se inclinaban por un gobierno central. El centralismo, que estuvo vigente por un lapso que duró casi dos décadas, comprende el periodo en que el segundo de los grupos ocupó el poder y en el que se promulgaron dos documentos constitucionales, a saber: Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases orgánicas de 1843. Asimismo nos referiremos a otros proyectos de constitución que se intentaron en aquella época y que no lograron tener vigencia a consecuencia de la gran inestabilidad política que caracterizó al periodo al que nos referimos, y que no obstante tienen significación en la materia que nos ocupa.

El partido liberal, a fin de hacer un contrapeso al crecimiento de las tendencias centralistas, auspició la formación de la masonería. Así para el año de 1825, se habían creado cinco logias yorkinas que pronto incrementaron su número. En el seno de la gran logia se decidían elecciones, leyes, resoluciones ministeriales. A ella concurrían diputados, senadores, ministros, generales, eclesiásticos, gobernadores, comerciantes y toda clase de personas que tenían alguna influencia<sup>37</sup>.

En el año de 1826, hubo nuevas elecciones y en ellas se mostró claramente el predominio de los liberales, ello significaba que aquel grupo tendría una gran influencia en la designación del titular del ejecutivo.

Los conservadores se refugiaron bajo el manto de la masonería escocesa y los liberales en un intento de aniquilar a los primeros tomaron medidas represivas que trajeron como consecuencia una respuesta violenta de parte de las víctimas. En diciembre de 1827, en Otumba, se expidió un plan revolucionario que exigía el

---

<sup>37</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 125.



cumplimiento de la ley, la expulsión de Ponssett, la proscripción de las reuniones secretas y el cambio del ministerio. A dicho plan que se sumó Nicolás Bravo, que además de ocupar el cargo de Vicepresidente de la República era *Gran Maestro* de la masonería escocesa. El movimiento fracasó y ello no sólo acrecentó el poder de los yorkinos, a la vista de las próximas elecciones presidenciales, sino que dejó en claro cual era la posición de la mayoría del Congreso, ya que decretó el destierro de varios de los principales escoceses, entre otros, el de Nicolás Bravo<sup>38</sup>.

Cuando parecía que los liberales tenían control absoluto de la situación política se presentó el proceso de elección presidencial resultando triunfante Manuel Gómez Pedraza, quien entonces era secretario de guerra y candidato del partido conservador. La reacción de los yorkinos, que habían postulado a Vicente Guerrero, fue violenta y se manifestó a través del plan de Perote, el cual, encabezado por Santa Anna, exigía nuevas elecciones<sup>39</sup>.

Gómez Pedraza abandonó la capital y acordó dejar también el país con el objeto de que la situación se tranquilizara. Guadalupe Victoria, que era el titular del Poder Ejecutivo, designó a Vicente Guerrero como secretario de Guerra en diciembre de 1828. Posteriormente el Congreso declaró insubsistentes los votos a favor de Gómez Pedraza y para abril de 1829, Guerrero había asumido el Poder Ejecutivo. Sin embargo, a finales del mismo año, a través del plan de Jalapa que exigía el respeto al orden constitucional y la dimisión de las facultades extraordinarias que ejercía el presidente, los enemigos guerreristas se levantaron bajo el mando del vicepresidente Anastasio Bustamante, de quien era bien conocida su filiación centralista. El entonces presidente partió a hacer frente al levantamiento y el Congreso nombró, para sustituirlo provisionalmente, a José María Bocanegra, quien al poco tiempo sería derrocado por un golpe militar que llevó al poder a un triunvirato integrado por Lucas Alamán, Pedro Vélez y el General Quintanar. Guerrero se retiró entregando el mando de sus tropas y anunciando su disposición de someterse a lo que el Congreso resolviera, siendo esto último su inhabilitación para seguir gobernando y la entrega del mando a Anastasio Bustamante<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Idem, p. 126.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Bravo Ugarte, José, Historia de México, México, Jus, 1941, t. 3, p. 172.

Parecía que esta vez eran los conservadores quienes habían logrado el control de la situación, sin embargo, se presentaron tres factores que crearon una poderosa corriente de opinión en contra del gobierno: sus relaciones estrechas con el clero, las medidas tomadas en contra de sus contrincantes políticos y la muerte de Vicente Guerrero. A dichos factores debemos sumar el hecho de que varios estados exigieron la renuncia de los ministros Alamán, Facio y Manguino y ante la negativa del presidente se exigió el regreso de Gómez Pedraza para hacerse cargo del gobierno. Asimismo, varios levantamientos señalaron como ilegítima la presidencia de Bustamante, quien finalmente acató la voluntad de los sublevados poniendo fin a su encargo. Ante la actitud del presidente, el Poder Legislativo manifestó su desacuerdo, asumiendo la defensa de la legalidad quebrantada. No obstante, el 23 de diciembre de 1832, el Ejecutivo suscribió los convenios de Zavaleta en los que se acordaba el regreso de Gómez Pedraza para finalizar el cuatrienio comprendido entre 1828 y 1832<sup>41</sup>.

Gómez Pedraza llevó a cabo las elecciones que renovaron las legislaturas de los Estados y del Congreso General. De acuerdo con el Doctor Mora, el partido excluido y vencido se retiró totalmente de la lucha electoral; los moderados no quisieron verse involucrados desde el momento en que las autoridades empezaron a ser cambiadas tumultuariamente y en consecuencia, los radicales del partido del progreso las ocuparon en su totalidad, sin obstáculo<sup>42</sup>. Por su parte, Miguel Santa María, quien también era un liberal, calificó a las elecciones como un insulto a las leyes y una burla a la nación. Finalmente los opositores al régimen de Zavaleta decían que las elecciones habían sido hechas por los yorkinos, sin que hubiera libertad, fraguadas en las reuniones de la logia y realizadas por medio de la intriga, el soborno y la cábala<sup>43</sup>. Aunque los tres puntos de vista mencionados difieren, una cosa es segura: fueron los liberales quienes obtuvieron el triunfo en las elecciones del Congreso General y de las legislaturas de los estados, y por lo tanto no tuvieron problema para designar a quien ocupara el Poder Ejecutivo. Nuevamente se daba un

<sup>41</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p.128 - 129.

<sup>42</sup> Los presidentes de México ante la nación 1821-1966, vols. Informes, manifiestos y documentos, México, XI,VI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, t. I, p. 27.

<sup>43</sup> Sordo Cedeño, Reynaldo, El Congreso en la Primera República Centralista, El Colegio de México - Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1993, p. 21.

vuelco en la detentación del Poder político y esta vez eran los liberales quienes salían airoso.

Sordo Cedeño<sup>44</sup>, con base en los testimonios de las diversas filiaciones políticas, hace un perfil-aproximado de los miembros de aquel Congreso y al respecto señala que la mayoría pertenecían a la facción yorkina o liberal radical; que salvo un pequeño grupo, no se distinguían ni por sus luces ni por sus méritos políticos. También señala que hay coincidencia al referirse a su inexperiencia, atolondramiento y precipitación para tratar los asuntos más delicados. Asimismo deduce que en un grupo importante había rectitud en el obrar, ideología en el sentido más estricto del término, con el consiguiente sectarismo e intolerancia.

El 29 de marzo de 1832, ante la presencia de Gómez Pedraza, se reunió el Congreso. Al siguiente día se dio lectura a las actas de las elecciones realizadas en los estados que hicieron presidente a Santa Anna y Vicepresidente a Gómez Farías.

Un año más tarde, Santa Anna pidió licencia para dejar la presidencia por cuestiones de salud. El encargado de sustituirlo fue Gómez Farías. Con él en la presidencia y con su predominio en el Congreso, el partido liberal llevó a cabo un conjunto de medidas que se conocen con el calificativo de "reforma". Este programa se proponía la consolidación de un Estado fuerte, mediante su separación de la iglesia, la puesta en circulación de sus propiedades y el ejercicio por parte del gobierno de las funciones educativas, que también pertenecían al clero<sup>45</sup>.

La actitud del Congreso y de la administración de Gómez Farías crearon descontento. Los progresistas hacían uso de la violencia para destruir a la oposición y aprovechaban de la mejor manera la ausencia de Santa Anna. Sin embargo él regresó a la ciudad el 24 de abril de 1834 y el 29 del mismo mes y año se dirigió a la nación en una actitud conciliadora entre las acciones del Congreso y el gobierno y los grupos reprimidos que se empezaban a organizar para iniciar una revolución que pusiera fin a aquella situación<sup>46</sup>.

La actitud de Santa Anna tensionó su relación con el Congreso que pronto se vería debilitado por la actitud de los moderados, quienes eran un grupo de liberales

---

<sup>44</sup> Idem p. 23.

<sup>45</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p.130.

<sup>46</sup> Sordo Cedeño, Reynaldo, El Congreso en la Primera República Centralista, Op. Cit., p.p., 54 – 55.

que no estaban de acuerdo con los cambios radicales que encabezó el gobierno de Gómez Farías. Finalmente, el Poder Legislativo sucumbió ante el plan de Cuernavaca, mediante el cual Santa Anna reasumió la presidencia. Optando por la moderación, mediante la reforma de la constitución, evitó la manipulación de los exaltados de ambos partidos<sup>47</sup>.

Las sesiones del Congreso estaban llegando a su fin cuando éste órgano fue clausurado y se determinó anticipar las elecciones para una nueva legislatura, que debía de celebrarse el primer día del año siguiente, situación que le permitiría al presidente gobernar sin intervenciones del congreso por el lapso de un año.

Las elecciones convocadas por Santa Anna, con base en la Constitución de 1824, para darle continuidad al sistema, se realizaron en un clima de irregularidad, pero de mesura, que permitió a los moderados tomar mejores posiciones. Sin embargo las elecciones abrieron las puertas a los centralistas, quienes empezaron a luchar a través de las "facultades de los congresistas" y fue necesaria la acción enérgica de Santa Anna para detenerlos. El Congreso, que empezó a funcionar el primero de enero de 1835, tuvo desde su constitución un predominio absoluto de los del partido del orden, como se autonombraban los conservadores<sup>48</sup>.

De los poderes otorgados a los representantes se desprendía que estaban autorizados para reformar la Constitución de 1824 con la única limitante de conservar el artículo 171, que establecía, entre otras prohibiciones, la de modificar la forma de gobierno. Ello significaba que se mantendría la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores<sup>49</sup>.

En vista de la renuencia a variar el sistema federal, se propuso que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con el nuevo constituyente; más la junta a que se convocó con el fin de discutir aquella proposición, reveló la inconformidad de los diputados y senadores<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Idem p. 418.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973*, Op. Cit. p. 200.

<sup>50</sup> Idem p. 201.

El 23 de julio de 1835, el Consejo de Gobierno convocó a las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones con el objeto de dar a conocer los argumentos que justificaran el cambio en la forma de gobierno<sup>51</sup>. Era ya muy claro que próximamente se daría a conocer el cambio al sistema centralista y que la Constitución de 1824 se encontraba frente a sus últimos momentos.

El 16 de julio del mismo año, comenzó el segundo periodo ordinario de sesiones. Santa Anna había solicitado licencia, y Barragán que era quien lo sustituía pidió a los representantes que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras. Las otras dos proposiciones, relativas a que el senado sería cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre<sup>52</sup>.

El proyecto de reformas se confió a una comisión que a los pocos días presentó un proyecto al que se tituló "Bases para la Nueva Constitución", aprobado el dos de octubre y que puso fin definitivamente al sistema federal. Este documento disponía que el sistema gubernativo de la nación sería el republicano, representativo popular. Asimismo dividió el supremo poder nacional en ejecutivo, legislativo y judicial, señalando que se establecería un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pudiera traspasar los límites de sus atribuciones<sup>53</sup>.

Respecto al Poder Legislativo, señalaba que su ejercicio residiría en un Congreso de representantes de la Nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serían elegidos popular y periódicamente. La Ley constitucional establecería los requisitos que debían tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo

<sup>51</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p. 54.

<sup>52</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973, Op. Cit. p. 201.

<sup>53</sup> Idem p. 202 - 203.

relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones<sup>54</sup>.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, siendo la segunda la más discutida, pues estableció una institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente referido en el párrafo anterior. Finalmente la Constitución se concluyó y fue entregada al gobierno el 30 de diciembre del mismo 1835.

En las Siete Leyes Constitucionales se encuentran plasmadas las ideas principales de los llamados "hombres de bien": contenía una definición explícita de los derechos de los mexicanos, equilibrio de poderes por medio del poder conservador, limitación del Poder Legislativo, fortalecimiento del Ejecutivo pero con restricciones, ampliación del radio de acción del Poder Judicial, sistema unitario de gobierno, restricciones en la participación política<sup>55</sup> mediante el establecimiento del requisito de contar con cierto capital para poder tomar parte en los asuntos de esta materia. Asimismo los estados se convertían en departamentos, quedando dividido el territorio nacional en 24 de ellos, desaparecían las constituciones y las legislaturas locales; los gobernadores y la administración financiera quedaban sujetos al gobierno central cuya sede era la ciudad de México, pero desaparecía la zona del Distrito Federal<sup>56</sup>.

Respecto al Supremo Poder Conservador, mencionaremos que encontró su justificación en la necesidad de controlar la acción de los tres poderes clásicos. Se integraba por cinco individuos de los que se renovaría uno cada dos años, y cada uno debió haber ocupado el cargo de presidente o vicepresidente de la república, senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Dentro de sus facultades se encontraban las de declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, previa excitación del Legislativo o de la Corte; Declarar la nulidad, en el caso de usurpación de funciones, de los actos de la Suprema Corte de Justicia, previa excitación de cualquiera de los otros dos poderes; Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la

---

<sup>54</sup> *Ibidem* p. 203.

<sup>55</sup> Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, Op. Cit., p.p., 418 - 419.

<sup>56</sup> Villegas Moreno, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Op. Cit. p.133.

República, cuando le sobreviniese; Suspende a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público; y la de suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo<sup>57</sup>. Como podemos ver, éste órgano consistió en realidad en una especie de cuarto poder, con amplias facultades muy por encima de las del resto de los poderes de la unión, y con la facultad práctica de deshacerse de ellos si en un momento dado así lo consideraban pertinente sus integrantes. Tal situación creó descontento y fue motivo de múltiples críticas que tenían por objeto su desaparición.

En cuanto al Poder Legislativo, éste se depositó en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Para la elección de los diputados se adoptaron normas que cambiaban mucho en relación a las de la Constitución de 1824. La base para la elección de diputados sería la población, a razón de ciento cincuenta mil habitantes o fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tuvieran ese número de habitantes, elegirían sin embargo un diputado. La elección era indirecta y en tercer grado, y sería calificada por el senado, concretándose este cuerpo a declarar si en el individuo concurrían o no las cualidades exigidas por la Constitución<sup>58</sup>.

A finales de noviembre de 1836, el Congreso aprobó la Ley para la elección de diputados que constaba de cuatro capítulos y cincuenta y tres artículos. Dicho ordenamiento disponía que la elección sería indirecta en tercer grado, mediante elecciones primarias, secundarias y la de diputados, en fechas precisas e improrrogables<sup>59</sup>.

A las elecciones primarias, en las que se nombrarían los electores primarios o compromisarios, concurrirían a votar los ciudadanos en general, mediante boletas que les serían entregadas por los ayuntamientos. Previamente, cuatro semanas antes, la misma autoridad se encargaba de formar el padrón electoral<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 ~ 1973*, Op. Cit. p. 210 - 211.

<sup>58</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y Evolución del Sistema Electoral*, Op. Cit. p.55.

<sup>59</sup> *Idem* p. 58.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

Los requisitos para votar en las elecciones primarias eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento o naturalización y tener cuando menos una renta anual de cien pesos, proveniente de negocio o bienes inmuebles<sup>61</sup>.

La mesa en la que se llevaría a cabo la votación se establecía en lugar público y su directiva era designada por el ayuntamiento. Nadie podía votar más de una vez y sin la boleta correspondiente. Se levantaba un acta con los resultados de la elección y se enviaba a la autoridad política superior del lugar para que ésta la remitiera a la junta secundaria que se integraría el siguiente domingo<sup>62</sup>.

Las elecciones secundarias se regían por procedimientos semejantes a las de las primarias. Los electores secundarios que en ella resultaban electos se reunían cuatro domingos después en la capital del Departamento para hacer la elección de diputados. Como la Constitución señalaba que la renovación de la Cámara se haría por mitad, cada dos años, el 30 de junio de 1838, se expidió otra ley que señalaba los Departamentos en los que se haría la elección de los diputados de la primera mitad<sup>63</sup>.

En abril de 1837 asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Anastasio Bustamante y para diciembre de 1838 había tenido ya cuatro diferentes ministerios que cada vez se mostraban más, con tendencias federalistas. El último de aquellos ministerios casi logra el regreso al sistema federal: propuso al consejo y a las cámaras que el Congreso, declarándose convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una nueva Constitución. Sin embargo al no obtener éxito en la consulta que para tal efecto llevaron a cabo y ante la ausencia de los miembros del Supremo Poder Conservado, tuvieron que renunciar a sus encargos<sup>64</sup>.

La renuncia de aquel ministerio agravó la situación entre los grupos políticos que existían en aquel momento y el presidente Bustamante no fue capaz de establecer el orden. Entonces, en enero de 1839, reasumió la presidencia Santa

---

<sup>61</sup> *Ibidem* p. 59.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem* p. 60.

<sup>64</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, Op. Cit. p. 249.



Anna, quien a su arribo a la capital acordó, en juntas que sostuvo con los principales actores políticos que el Congreso en funciones reformara la Constitución<sup>65</sup>.

El nueve de noviembre se aprobó el dictamen que autorizaba las reformas y se publicó dos días después. Nuevamente se iniciaron los movimientos y con ellos la inestabilidad. El 15 de julio de 1840, en la capital de la República, uno federalista encabezado por Gómez Farias. Éste movimiento apresuró a la Cámara de Diputados en las reformas a la constitución de 1836 basándose, para ello en un proyecto elaborado por una comisión de su seno.

El proyecto que se elaboró proponía un sistema de gobierno republicano, representativo y popular, la clásica división de poderes desapareciendo al Supremo Conservador. Respecto al Poder Legislativo, se depositaría en un Congreso General con sistema bicameral<sup>66</sup>.

La Cámara de Diputados se compondría de representantes electos popularmente a razón de uno por cada cien mil habitantes y por cada fracción que no bajara de sesenta mil. Sin embargo los Departamentos que no tuvieran ese número, también elegirían un diputado. Cada representante contaría con un suplente. Se renovaría por mitad cada dos años y para ello se dividiría el número total de diputados en dos secciones aproximadamente iguales en población eligiendo una de ellas en el primer bienio y la otra en el siguiente<sup>67</sup>.

Las elecciones se harían en el primer domingo de septiembre del año anterior a la renovación y una ley electoral prefijaría los demás días, modo y forma de las mismas, así como el número y las cualidades de los electores<sup>68</sup>.

El artículo 28 del mismo documento establecía los requisitos para ser diputado de los que vale la pena mencionar que pretendía mantener el de contar con un capital determinado para poder desempeñar la función<sup>69</sup>.

El ocho de agosto en Guadalajara, bajo el mando de Mariano Paredes y Arrillaga surgió otro movimiento que tenía como fin convocar a un Congreso

---

<sup>65</sup> Idem p. 251.

<sup>66</sup> Proyecto de Constitución de 1840, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973, Op. Cit. p. 258.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Ibidem p. 259.

<sup>69</sup> Ibidem

Nacional extraordinario, que sobre las bases más amplias tuviera por atribución exclusiva reformar la Constitución.

Uno más se dio el cuatro de septiembre, era muy similar al anterior y fue proclamado por el general Valencia. A este plan pronto se sumó Santa Anna. En todos estos planes se desconocía a Bustamante<sup>70</sup>. Finalmente, los generales Valencia Paredes y Santa Anna firmaron las Bases de Tacubaya en las que se establecía:

“Primera. Cesaron por voluntad de la Nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose el judicial, que se limitará a desempeñar sus funciones en asuntos puramente judiciales, con arreglo a las leyes vigentes.

Segunda. No conociéndose otro medio para suplir la voluntad de los Departamentos, que nombrar una Junta compuesta de dos diputados por cada uno, nacidos en los mismos o ciudadanos de ellos y existentes en ellos y existentes en México, los eligirá el Exmo. Sr. General en jefe del ejército mexicano, con el objeto de que estos designen con entera libertad la persona en quien haya de depositarse el ejecutivo, provisionalmente.

(...)

Cuarta. El ejecutivo provisional dará dentro de dos meses la convocatoria para un nuevo Congreso, el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga.

Quinta. El Congreso extraordinario se reunirá a los seis meses de espedita la convocatoria, y no podrá ocuparse de otro asunto que no sea de la formación de la misma Constitución<sup>71</sup>.

La elección realizada con base en las Bases de Tacubaya favoreció a los liberales, puros en minoría y en su mayor parte moderados. Ante esta situación Santa Anna, cuando estaban próximas a iniciarse las sesiones del Congreso, promovió que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, hecho que trajo consigo

<sup>70</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Op. Cit. P. 251.

<sup>71</sup> Bases de Tacubaya, en Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, Op. Cit. P. 447.

la primera diferencia entre el general y el Congreso. Finalmente fue el primero el que logró que se impusiera su voluntad con casi todos los diputados, pero sólo en lo referente a que se ocuparían únicamente de la Constitución, lo que dejaba a salvo la independencia del Congreso para llevarla a cabo de la manera en que el mismo determinara<sup>72</sup>.

La mayoría federalista sugirió un proyecto de Constitución que proponía la creación de colegios electorales cuya facultad sería la de ser el instrumento del pueblo para elegir a sus representantes.

El proyecto continuaba señalando que en todos los lugares de la República se celebrarían elecciones primarias, y para tal efecto se dividirían las poblaciones en secciones de quinientos a mil habitantes en las que votarían los ciudadanos, a través de boletas, a sus electores y éstos a su vez elegirían a los individuos que debían formar el colegio electoral del Departamento de que se tratara.

El número de representantes se determinaría con base en un censo que se hubiese llevado a cabo cada cuatro años en los Departamentos.

Los diputados, continuaba el proyecto, serían electos por los colegios electorales de los Departamentos en proporción de uno por cada ochenta mil habitantes, o por una fracción de cuarenta mil, sin embargo, los Departamentos que no llegaran a tal cantidad, designarían de cualquier forma un diputado. Cada uno debía contar con un suplente. Las cámaras se renovarían por mitad cada dos años y las elecciones se celebrarían en la primera semana de septiembre del año anterior a la renovación.

Trataba de mantener el sistema bicameral y en los requisitos para ser diputado conservaba el de contar con un mínimo de capital para poder acceder al cargo público.

La discusión de este proyecto se inició el primero de octubre de 1842 y apenas el día 14 fue declarado sin lugar a votar por lo que regresó a la comisión que lo elaboró encargándosele uno nuevo. Durante las deliberaciones, el Congreso mostró una actitud de inflexibilidad a las opiniones que se oponían al federalismo.

---

<sup>72</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. p.p. 304 y 305.

Incluso el mismo Santa Anna se pronunció en este sentido y al notar la insumisión del Constituyente decidió retirarse de la capital ocupando su lugar Nicolás Bravo<sup>73</sup>.

La comisión formuló el tres de noviembre un nuevo proyecto de Constitución, que se consideró una forma de transigir entre los pareceres encontrados, y su discusión se inició por la asamblea el 14 del mismo mes.

Este proyecto creaba el Poder Electoral, el cual sería ejercido por los ciudadanos en las elecciones primarias. Para ello la ley dividiría las poblaciones de la República en secciones de doscientos a mil habitantes, y en ellas los ciudadanos, por medio de boletas, nombrarían a los electores secundarios a razón de uno por cada doscientos habitantes.

Una vez nombrados y reunidos, aquellos formarían las juntas secundarias designando una ley de cada departamento el número de sus integrantes y los lugares de su celebración. Estos órganos nombrarían sus electores para el colegio electoral de Departamento a través del voto de cada uno de sus electores y a razón de uno por cada diez mil habitantes. En ningún caso el colegio electoral podía contar con menos de veinticinco miembros, por lo que en el caso de que con fundamento en lo señalado no se lograren reunir, se debía alterar la base de manera que se reunieran los veinticinco representantes.

El colegio electoral tendría a su cargo nombrar a los funcionarios que señalaba el mismo proyecto de Constitución, computar los votos directos emitidos por los electores secundarios, declarar la elección, si recayó en alguno la mayoría absoluta, y elegir, si ninguno la reunió, entre los que la tengan relativa.

Tanto las asambleas como los demás cuerpos a los que encomendaba las funciones electorales debían observar las siguientes reglas: cuando el elegido sea uno solo, lo nombrarían a mayoría absoluta de votos. En caso de empate decidiría la suerte, si no se previene otra medida: cuando se procediera a segundo escrutinio, o se hubiese tenido que decidir la elección de otros cuerpos, la votación rolaría entre los que hubiesen tenido mayor número relativo, y si hubiese habido más de dos que la hubieren tenido igual, se escogería primero el que, o los que, hayan de competir: cuando hubiere habido dos eligendos, en caso de empate, quedarían electos ambos

---

<sup>73</sup> Idem p. 306.

contendientes: en el caso de que hubiesen sido más de uno los eligendos, no hubiera podido negarse a ninguna sección de electores, antes del 'primer nombramiento, el derecho de reunirse para nombrar a unanimidad tal número de eligendos, cual le correspondiera, según la proporción en que hubieren estado el número de electores presentes y el total de eligendos. Los electores que hubieren usado este derecho, quedarían excluidos de votar en las elecciones de las otras partes. El nombramiento de los diputados se realizaría el último domingo de septiembre.

El proyecto también dividía el poder público en general y Departamental estableciendo para ambos casos la división en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Legislativo General lo depositaba en un Congreso Nacional con sistema bicameral. Los departamentos nombrarían un diputado por cada setenta mil habitantes o por fracción de treinta y cinco mil siendo igual el número de suplentes que el de propietarios.

Los conservadores y el gobierno fueron los encargados de que el proyecto fracasara. Los primeros alegando cuestiones relacionadas con el dogma católico. Los segundos lo calificaron como un código de anarquía que aceleraría la destrucción de la sociedad y conduciría al triunfo de la demagogia de 1828 y 1833<sup>74</sup>.

Tras una excitativa del gobierno, varios vecinos de Huejotzingo, en Puebla, levantaron un acta el 11 de diciembre, desconociendo al Congreso. A ello siguió la solicitud de varios Departamentos al general Valencia para que hiciera lo mismo, se nombrará una junta de notables para formar un estatuto provisional y se reconociera a Santa Anna, quien nuevamente se había alejado del escenario político con el objeto de aparentar que no ejercía influencia en los sucesos que se presentaban, como presidente. La guarnición de la capital levantó su correspondiente acta en el mismo sentido el 19 de diciembre y en esta fecha Nicolás Bravo, como titular del Poder Ejecutivo desconoció al constituyente<sup>75</sup>.

Fue el mismo Nicolás Bravo quien hizo la designación de los individuos que integraron la Junta Nacional Legislativa que serían los encargados de elaborar las bases de organización política de la República Mexicana<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Ibidem p. 306.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Bravo Ugarte, Historia de México, Op. Cit. p.p. 194 y 195.

Reunidos los miembros de la junta acordaron, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se limitaría a formular simples bases constitucionales, sino que crearía una nueva Constitución<sup>77</sup>.

El producto de la Junta Nacional Legislativa fueron las Bases Orgánicas de la República Mexicana de las que Emilio Rabasa se expresa como "un absurdo realizado: es el despotismo constitucional"<sup>78</sup>. Asimismo señala:

"solo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante vacila el criterio para tener y declarar por peor a la de 43. En los autores de aquella hubo algo de libertad de acción; en los de ésta la única libertad que haya habido, si alguna se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del general Santa Anna, porque temían que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restablciera con federalismo y todo. Si no era la Junta Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente"<sup>79</sup>.

Las Bases Orgánicas restablecieron el sistema centralista "intolerancia religiosa radicación de fueros, sufragio censitario agravado, senado aristocrático, distribución imprecisa de atribuciones en favor de la autoridad del presidente que controlaba un sistema departamental"<sup>80</sup>. Por su parte, Vicente Fuentes Díaz señala que en las Bases Orgánicas todo lo era el gobierno central y el presidente. Éste podía señalar desde los únicos asuntos que debía tratar el Congreso en sus sesiones extraordinarias hasta suspender en sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Estaba facultado para nombrar un tercio de los integrantes del senado y a los gobernadores de los Estados, a propuesta éstos de las asambleas departamentales. Invadía las atribuciones del Poder Judicial al erigirse en revisor de la justicia, cuya pronta

<sup>77</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. p.403.

<sup>78</sup> Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, 1912 p. 21.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. P. 142.

expedición podía procurar, de la misma manera que estaba investido de poder para visitar los tribunales y hacer que funcionaran con eficacia<sup>81</sup>.

Este documento también depositó al Poder Legislativo en un Congreso con sistema bicameral, pero menciona que de igual manera en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

La Cámara Baja se componía por representantes elegidos por los Departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes, sin embargo aquellos que no llegaban a esa cantidad elegían de igual manera un diputado, asimismo las fracciones mayores de treinta y cinco mil. Cada propietario contaba con un suplente y la cámara se renovaba por mitad cada dos años. Para determinar el número de legisladores que correspondía a cada Departamento se realizaría un censo cada seis años.

Las Bases Orgánicas retomaron del primer proyecto de Constitución de 1840 la cuestión del Poder Electoral y dispuso que todas las poblaciones de la República se dividieran en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias, en las que por medio de boletas, los ciudadanos elegían un elector por cada una de estas fracciones. Éstas debían celebrarse, cada dos años, el segundo domingo de agosto.

Una vez elegidos los electores primarios, eran ellos los encargados de nombrar, el primer domingo de septiembre, a los secundarios, a razón de uno por cada veinte de aquellos, que a su vez integraban a los colegios electorales de cada Departamento.

Estos organismos tenían por objeto hacer la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva asamblea departamental, el primer domingo de octubre y lunes siguiente.

Las juntas electorales eran las encargadas de calificar la validez de la elección y de verificar que los ciudadanos en quienes recaía la elección reunieran los requisitos previstos por la ley.

## V. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

---

<sup>81</sup> Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Op. Cit. p.p. 65 y 66.

Tras el fracaso del centralismo se retomó el sistema federal. En este punto nos ocuparemos de estudiar las condiciones en que esto ocurrió, así como el restablecimiento de la Constitución de 1824 y las reformas que se publicaron para adaptarla al momento histórico a que nos referimos. Asimismo mencionaremos el voto particular de Mariano Otero, en lo que se refiere al poder legislativo y a la materia electoral, pues es en él en donde encontramos la primera inquietud de la representación de minorías y por otra parte señala lo obsoleto del sistema electoral hasta entonces vigente. Finalmente, concluiremos refiriéndonos a la revolución de Ayutla y a los documentos que de ella emanaron.

La presidencia provisional de José Mariano Salas marcó el regreso al sistema de gobierno federal. Santa regresó al país llamado por el partido del progreso "manifestándose, esta vez, liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía"<sup>82</sup>.

José Mariano Salas restituyó la Constitución de 1824 mediante un decreto y convocó a un Congreso constituyente que además vendría plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general<sup>83</sup>.

El Congreso que inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, estaba dominado por los moderados, siguiéndoles los liberales puros y casi habían desaparecido los conservadores<sup>84</sup>. Con esta integración entregaron el Poder Ejecutivo a Santa Anna y Gómez Farias. El primero se hizo cargo del ejército mientras que el segundo lo hizo de la administración política<sup>85</sup>.

En el congreso las opiniones se dividieron entre los que proponían que la Constitución de 1824 rigiera de plano, hasta que se reformara de acuerdo al procedimiento que ella misma establecía, lo que implicaba que el constituyente en ejercicio no realizara ninguna reforma<sup>86</sup>, y aquellos que consideraban que era ese congreso quien debía llevar a cabo las reformas.

---

<sup>82</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973*, Op. Cit. p. 439.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>85</sup> Villegas Moreno, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Op. Cit. p. 144.

<sup>86</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973*, Op. Cit. p. 440 y 441.



Finalmente la mayoría de la comisión encargada de elaborar las reformas tomó en consideración el argumento de los primeros en el sentido de que por la proximidad de las tropas estadounidenses la república quedaría inconstituida si se elaboraban las reformas a la carta de 1824. Sin embargo en el dictamen mediante el que resolvieron la cuestión determinaron que sería el mismo congreso quien a la mayor brevedad se encargaría de realizarlas<sup>87</sup>.

Tras el rechazo del dictamen de la mayoría, el Congreso comenzó la discusión del voto particular de Mariano Otero del que para nuestro estudio conviene resaltar los siguientes puntos:

Establecía que el derecho de ciudadanía tenía consigo el de votar en las elecciones populares. Este principio fue inserto por primera vez en el constitucionalismo mexicano en aquel documento y continuaba diciendo:

si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera a sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos

Respecto al Poder Legislativo y en particular a la Cámara de Diputados, se expresó de la siguiente manera:

---

<sup>87</sup> Idem p. 491.

un congreso compuesto de dos cámaras. Popular y numerosa, la una representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía (...)

Respecto de la Cámara popular, asentado como un principio que debe representar a los individuos, no quedan más que tres objetos de reforma, su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de elección.

Sobre lo primero, la Constitución de 1824, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, estableció la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y en esto debe reformarse. La Cámara de diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernarla sin dificultad. Una cámara electa sobre la misma base, que lo ha sido el actual congreso, aún en un país donde los negocios no fueran los menos importantes para cada particular, donde las funciones públicas no se vieran con poco aprecio, apenas podría reunir el número de cien representantes, dando así por resultado que la ley pudiese llegar a tener solo cincuenta y un votos en la representación democrática.

En orden de las condiciones de elegibilidad, mi opinión es muy franca: las estimo como un tristísimo medio de acierto: creo que la suprema condición es obtener la confianza del pueblo, y que en esta materia no puede haber garantías más que en la organización del electorado.

En el pensamiento de Otero encontramos por primera vez en nuestra historia la inquietud por las cuestiones electorales y la visión de resolver la problemática social a través de esta materia. En su idea de la Cámara de diputados se vislumbra la necesidad de que comprenda el mayor número posible de opiniones y que se trate de un órgano específico de representación popular.

En materia electoral, tras hacer una fuerte crítica al sistema hasta entonces vigente en el sentido de que no existía una verdadera representación y de que además se prestaba a una gran desproporcionalidad, afirmó:

Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, solo han representado con frecuencia a una fracción, y dejando a los demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución.

Posteriormente sugirió lo que a nuestro parecer es el primer antecedente del principio de representación proporcional en la historia de nuestro país al señalar:

la necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es una verdad tan universalmente reconocida, que solo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías.

Además complementó su propuesta con la inclusión del sufragio universal:

La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.

Para materializar todo lo que hemos mencionado, sugería que en la constitución únicamente se incluyeran los principios y que se dejara a otra ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases

constitucionales habían de verificarse las elecciones. Esta ley debía ser superior a todas las otras leyes secundarias y conocidas con el nombre especial de constitucionales.

El voto particular de Otero fue aprobado sin que en estas cuestiones se realizaran adaptaciones y fue publicado bajo el nombre de "Actas Constitutivas y de Reformas". Este documento dispuso en su artículo 2º que es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones; en el artículo 7º, que por cada cincuenta mil almas, o por una fracción que pasara de veinticinco mil, se elegía a un diputado al Congreso General; el artículo 18 dispuso que serían leyes generales las que arreglarían las elecciones e introdujo la elección directa como facultad discrecional de cada estado.

Ante la proximidad de las tropas norteamericanas a la capital de la República, el Congreso se dispersó y Santa Anna renunció a la presidencia argumentando que en vista de los trances de la guerra, resultaba inconveniente que en su persona se reunieran el Poder Ejecutivo y el mando militar. Conservando el último, entregó la presidencia a Manuel de la Peña y Peña quien era presidente de la Suprema Corte de Justicia. Él instó a las autoridades gubernamentales para que se reunieran en Querétaro el 12 de Octubre de 1847.<sup>88</sup> Ahí, el congreso que se había diseminado, inició sus sesiones el 30 de abril de 1848 para ratificar el tratado de Guadalupe que pusiera fin a la guerra con Estados Unidos.<sup>89</sup>

El 30 de mayo de 1848, asumió el Poder Ejecutivo José Joaquín Herrera quien pertenecía al partido liberal moderado. Su gestión se caracterizó por continuos cambios ministeriales, por limitaciones provenientes del congreso, por enfrentamientos con los gobernadores de los estados que continuamente se extralimitaban de sus facultades y por el fortalecimiento del grupo conservador que triunfó en las elecciones del ayuntamiento de México en 1849.<sup>90</sup>

El primer día del año 1850 se abrieron las Cámaras federales, en ambas contaban con mayoría los moderados, sin embargo, la minoría conservadora en la Cámara Baja contaba con los más destacados miembros de aquel partido quienes en

<sup>88</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p.p. 146 y 147.

<sup>89</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973, Op. Cit. p. 441.

<sup>90</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p.p. 147 y 148.

algunas votaciones importantes lograron arrastrar a miembros del partido en el poder para obtener sus fines.<sup>91</sup>

El periodo de Herrera concluyó de manera normal no obstante lo difícil de la situación que le rodeaba. Le siguió en el encargo el general Arista quien pronto confirmó la enemistad con los conservadores y se hizo de la de los liberales puros <sup>92</sup>. Además la situación del país era muy conflictiva: multitud de rebeliones indígenas, incursiones de "tribus bárbaras" de los Estados Unidos en el Norte de México, continuos amagos de los filibusteros y una gran crisis económica que día a día empeoraba.

Muy pronto se empezó a mencionar el nombre de Santa Anna como el único capaz de resolver el problema. Un movimiento iniciado por Blancarte en julio de 1852 y otro por Bahamonde se coligaron y pidieron, entre otras cosas, la destitución de Arista y el llamamiento de Santa Anna para ayudar a sostener el sistema Federal.

Por su parte el clero auspició el plan de Hospicio que desconocía a las autoridades, pedía la convocación de un Congreso Constituyente de acuerdo con la convocatoria de 1842 y proponía que se invitara a regresar a Santa Anna<sup>93</sup>.

Para hacer frente a la situación, Arista solicitó al Congreso que le concediera facultades extraordinarias y al no conseguirlo renunció en los primeros días de 1853.<sup>94</sup>

De conformidad con lo ordenado por la Constitución de 1824, la Cámara de Diputados designó al presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan Bautista Ceballos, para que asumiera el Poder Ejecutivo, e inmediatamente el Congreso le otorgó facultades extraordinarias<sup>95</sup>.

El nuevo presidente presentó una iniciativa para que se convocara a un Congreso Extraordinario que reformara la Constitución. Esto no fue bien recibido en la Cámara de Diputados y sus miembros afirmaron que el presidente atentaba contra las instituciones y por lo tanto había que enjuiciarlo. Ceballos reaccionó

---

<sup>91</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1973*, Op. Cit. p. 479.

<sup>92</sup> *Idem*.

<sup>93</sup> *Ibidem* p. 479.

<sup>94</sup> Villegas Moreno, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Op. Cit. p. 149.

<sup>95</sup> *Idem*.

llamando al jefe de la marina e instruyéndolo para que de inmediato disolviera al Congreso a través del uso de la fuerza<sup>96</sup>.

Los diputados continuaron sus sesiones en la casa del Sr. Ocampo y los senadores en la de Francisco Olaguibel. En medio de este caos, nombraron a Mújica y Osorio, quien era gobernador de Puebla, presidente de la República y a Marcelino Castañeda portador de su nombramiento en comisión especial para acompañarlo a protestar a México<sup>97</sup>.

Mújica rechazó el ofrecimiento y la Cámara de Diputados, ya sin fuerza para hacer valer sus decisiones, fracasó en su último intento por conservar el orden legal<sup>98</sup>.

Ceballos tuvo que renunciar al mes de su designación por la adhesión de los militares al plan de Hospicio. En su lugar fue designado el General Lombardini, el 7 de febrero de 1853.

Algunos miembros del partido conservador pensaron en la dictadura como remedio al caos que imperaba y de acuerdo con ellos y con los planes de Guadalajara modificados por un convenio entre los generales victoriosos y Lombardini, se llamó a Santa Anna desde su destierro en Turbaco y se le investió del Poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución, mientras se reunía un Congreso que la expidiera.<sup>99</sup>

El 16 de Septiembre de 1853, a iniciativa de varias poblaciones se prorrogó el Poder de Santa Anna por todo el tiempo que fuera necesario para consolidar el orden público, asegurar la integridad territorial y el arreglo de los ramos de la administración. También quedó facultado para designar sucesor en caso necesario y se anexaba a la designación de presidente el título de "Alteza Serenísima"<sup>100</sup>.

A partir de entonces el poder del dictador fue ilimitado y quienes se sublevaban o se oponían a su gobierno fueron víctimas de un rigor extremo.

En marzo de 1854 un grupo de jefes militares firmaron el Plan de Ayutla que proponía derrocar a Santa Anna, instaurar la República y que al triunfo de la

<sup>96</sup> Bravo Ugarte, Op. Cit. p.p.210 y 211.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 150.

<sup>99</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Op. Cit. p.p. 480 y 481.

<sup>100</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 151.

revolución, una junta de delegados de los Estados elegiría un presidente provisional que se encargaría de convocar a elecciones para la instalación de un congreso extraordinario que constituiría a la nación bajo la forma de República Representativa y Popular.<sup>101</sup>

Poco después, en Acapulco, el plan fue modificado a sugerencia de un grupo encabezado por Comonfort. Las modificaciones consistieron en que el congreso se instituiría conforme a la ley de diciembre de 1841 e incluyó que si la nación juzgaba conveniente hacer alguna modificación al plan, sus firmantes protestaban acatar en todo tiempo su voluntad soberana<sup>102</sup>.

Santa Anna trató de hacer frente a la revolución de Ayutla sin obtener resultados satisfactorios. Pronto el movimiento se extendió y finalmente en agosto de 1855 renunció a la presidencia.

Una junta eligió como presidente interino a Martín Carrera y poco después Comonfort dispuso que la presidencia interina la ejercería Juan Álvarez.

Tras el triunfo de la revolución, los liberales ejercieron funciones legislativas y Juan Álvarez, por cuestiones de salud abandonó la presidencia, dejándola en manos de Ignacio Comonfort el 11 de diciembre de 1855.

Conforme a lo estipulado por el plan de Ayutla, se convocó a la elección de un congreso que reformara la constitución, revisara los actos del gobierno de Santa Anna y juzgara el uso de las facultades concedidas al presidente interino<sup>103</sup>.

El Congreso inició sus sesiones en febrero de 1856, sin embargo las disposiciones de Comonfort y las deliberaciones en el constituyente pronto suscitaron nuevamente las diferencias entre puros, moderados y conservadores.

## VI. CONSTITUCIÓN DE 1857.

El 16 de octubre de 1855 Juan Álvarez expidió la convocatoria para elegir al Congreso Constituyente que se encargaría de formar la nueva Constitución. El documento ordenaba que el órgano próximo a formarse dispondría de una año para redactar la Carta Magna. Asimismo limitó sus facultades a ese objeto así como el de

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>103</sup> *Ibidem* p. 159.

crear sus leyes orgánicas y revisar las administraciones de Santa Anna y la emanada de la revolución<sup>104</sup>.

Tras las elecciones, el Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 para iniciar sus sesiones al día siguiente. Durante éstas, surgieron dificultades al tratarse "los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del distrito y al deslinde de la facultad legislativa"<sup>105</sup>. De igual manera, la cuestión del senado fue uno de los puntos más controvertidos, pues el sistema de una sola cámara no encontraba buena acogida entre los demócratas radicales federalistas que alegaban que la "división del Poder Legislativo en dos cámaras es nada menos que la representación genuina y necesaria de los dos elementos fundamentales de una República federativa: la democracia y la federación"<sup>106</sup>.

La nación quedó finalmente constituida bajo la forma de República representativa, democrática federal en la que la soberanía residía esencial y originariamente en el pueblo.

La misma Constitución dividió el Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo Legislativo y Judicial, depositando el ejercicio del segundo en una asamblea denominada Congreso de la Unión compuesta por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

En materia electoral el tema más debatido fue el del voto directo. Los liberales se esforzaron por acabar con la elección indirecta y sustituirla por el sufragio universal y directo. Si bien sus esfuerzos fueron vanos en el tema, lograron introducir el carácter universal por lo que a partir de entonces, todos los ciudadanos, por el simple hecho de serlo, sin distinción alguna y salvo los impedimentos legales expresamente indicados, adquirieron el derecho de acudir a las urnas en la elección popular primaria<sup>107</sup>. La Constitución de 1857 representó importantes logros para la causa liberal, y sin duda la introducción del voto universal fue un gran avance en el sistema electoral que se les debe reconocer. Sin embargo quedó pendiente la cuestión del voto directo. No obstante se logró que la elección indirecta se redujera

<sup>104</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Op. Cit. p. 595.

<sup>105</sup> *Idem.*, p. 596.

<sup>106</sup> León Guzmán, "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias", nota introductoria de Jorge Madrazo, en *Anuario Jurídico de IJ*, t. VII, 1980, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.p. 551-552.

<sup>107</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y Evolución del Sistema Electoral*, Op. Cit. p. 71.



de tres a un solo grado disponiendo el artículo 55 del documento: "la elección para diputados será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral". Por lo tanto, para la elección de diputados los ciudadanos designaban en elección popular a los electores primarios y estos se encargaban de integrar una única junta electoral cuyo objeto era el de elegir a los diputados.

En enero de 1857, el Congreso Constituyente aprobó la Ley Orgánica Electoral la cual, de acuerdo con Díaz Silva, introdujo algunas cuestiones que resultaron novedosas para los procesos electorales:

- 1.- Se dio por primera vez a las jurisdicciones electorales el nombre de distritos, y a las subdivisiones el de sectores.
- 2.- Confió carácter permanente a las juntas electorales distritales, las que antes se disolvían inmediatamente después de cada elección. (Esta innovación fue rechazada por el Congreso en virtud de haberse considerado que las juntas podían convertirse en cuerpos privilegiados, con un sentido continuista que lesionaba el anhelo de renovación traído por la revolución de Ayutla).
- 3.- Las cédulas en blanco, antes asignadas arbitrariamente a cualquier candidato por los electores primarios, se acumularían ahora a favor de aquellos dos que hubiesen tenido mayor votación, a efecto de que ésta resultara absoluta y les confiriera el triunfo, procedimiento que no dejaba de ser arbitrario y que dio lugar a encendido debate. El artículo fue modificado de manera que las cédulas en blanco no se asignaran a ningún candidato.
- 4.- Otorgamiento de facultades a las juntas electorales de distrito para dar instrucciones a los diputados con el fin de que éstos legislaran de manera que satisficieran los anhelos populares.
- (...)
- 6.- Reglamentación de las facultades otorgadas a las juntas electorales para anular una elección. Antes las juntas procedían de manera arbitraria y caprichosa. Ahora se especificaban las causas que podían invalidar la

elección, contrayéndose a las siguientes: a) requisitos legales en el elegido; b) requisitos legales en los electores; c) observancia de los procedimientos electorales.

7.- Fijación de sanciones a quienes dejasen de cumplir, como funcionarios electorales, la misión que les señalara la ley. El castigo consistía en la pérdida de derechos políticos y en la inhabilitación para servir empleos oficiales remunerados<sup>108</sup>.

Por otra parte, la ley señalaba que se designaría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que excediera de veinte mil. Fijaba el derecho al voto activo y pasivo conforme a la calidad de ciudadanos señalada por la Constitución y a los demás requisitos que la misma señalaba.

El artículo 34 de la Constitución disponía que serían ciudadanos los mexicanos que tuvieran 18 años si eran casados o 21 si no lo eran y que tuvieran un modo honesto de vivir, por lo que podemos notar que el derecho al voto no tuvo restricciones de carácter económico como anteriormente sucedía, y que por lo tanto es posible hablar de un avance democrático en este sentido.

Por otra parte, el siguiente artículo establecía como prerrogativas de los ciudadanos, entre otras, las de votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

Finalmente el artículo 36 estableció como obligación de los ciudadanos votar en las elecciones populares, en el distrito que le correspondiera.

Nos parece de singular importancia el hecho de que se enumerara como obligación de los ciudadanos el de votar en las elecciones pues aunque no se señala ningún tipo de sanción para quienes no la cumplan, si implica una responsabilidad al menos moral, de comprometerse con el país y tomar parte en los procesos electorales. Hecho que sin duda es importantísimo para el avance democrático de los pueblos.

---

<sup>108</sup> Idem p.p. 78 y 79.

Durante la discusión de la Ley Orgánica Electoral de 1857 fue motivo de especial controversia el artículo que se refería a que la elección de los diputados debía llevarse a cabo por distrito. Quienes no estaban de acuerdo con esto, argumentaron que ello crearía rivalidades entre los pueblos y haría del parlamento un mosaico de intereses de aldea, sin embargo lo que en realidad pretendían era que los diputados surgieran solo de las capitales, de entre las élites políticas aristocratizantes que ahí se formaban, pues la experiencia demostraba que la absoluta mayoría de diputados surgía siempre de las capitales<sup>109</sup>. A pesar de los intentos el artículo fue aprobado eligiendo cada distrito a un diputado, tal y como ha funcionado hasta nuestros días con el sistema uninominal.

Otra cuestión que también fue objeto de controversia con respecto a esta ley, fue la relativa a los requisitos de residencia y vecindad. Situación que finalmente resolvió el constituyente inclinándose por la teoría que señalaba que el representante, no obstante su carácter de representante de la nación, tiene que obedecer la voluntad y servir los intereses de quienes lo han elegido en una determinada jurisdicción.

El constituyente de 1857, creador también de la Ley Orgánica Electoral que hemos comentado a lo largo de nuestro estudio por este punto, clausuró sus sesiones el 17 de febrero.

Para mediados del mismo año, se habían suscitado diferentes movimientos bajo la bandera de la reivindicación de la dignidad eclesiástica. Además, los liberales decían que debido a la respuesta de la iglesia, era necesario que el ejecutivo conservara por más tiempo las facultades extraordinarias de que se hallaba investido y por lo tanto diferir la práctica constitucional. Los moderados pugnaban por la rectificación del gobierno a través de la reforma constitucional. La Iglesia excomulgó a todos los que juraron la Constitución, y además la situación económica atravesaba por un pésimo momento.

Comonfort, todavía como presidente sustituto, emitió la convocatoria para que se efectuara el establecimiento de los nuevos poderes federales. El ejecutivo recayó sobre él mismo; el legislativo quedó instalado el 8 de octubre; y la

---

<sup>109</sup> *Ibidem* p. 81.

presidencia de la Suprema Corte de Justicia y por lo tanto la vicepresidencia de la República fue ocupada por Benito Juárez.

Al asumir la presidencia de la República, ahora como Presidente constitucional, Comonfort se manifestó en contra de la posibilidad de gobernar de acuerdo con la nueva constitución, principalmente por dos razones: porque decía que al haberse dado tanta autoridad al Congreso, el ejecutivo se encontraba desarmado frente al mismo, argumento con el que coincidían los liberales puros y moderados. Otra porque las razones era que las reformas en materia religiosa, y que privaban a la iglesia de gran parte de las concesiones de que siempre había gozado, iban en contra del sentir general. Con esto coincidían los moderados y los conservadores.

Ante el unánime sentir de que la Constitución de 1857 no funcionaría, tal parecía que sus días estaban contados. El hecho de que el mismo presidente reconociera su ineficacia debilitó al gobierno y el 17 de Diciembre, Félix Zuloaga expidió el plan de Tacubaya conforme al cual se desconocía la Constitución de 1857, se reconocía a Comonfort y se convocaría a un nuevo constituyente.

El presidente se unió al plan provocando que el Congreso condenara su acción. La actitud de los miembros del Congreso, causó a su vez, la disolución del órgano y la aprehensión de Benito Juárez e Isidoro Olvera, presidentes de la Suprema Corte y el Congreso respectivamente.

El 11 de Enero de 1858, Zuloaga desconoció a Comonfort por temor de que se entregara a los radicales. Éste solicitó el apoyo de los puros y puso en libertad a Juárez quien tras manifestar que el hecho de que el presidente desconociera la Constitución no le restaba validez, asumió la presidencia y reivindicó la vigencia de la Constitución de 1857.

Los conservadores lograron adueñarse de la ciudad de México y proclamaron como presidente provisional de su bando a Zuloaga, entonces Juárez tuvo que partir a Guanajuato para iniciar la lucha que se conoce como la guerra de los tres años, periodo que entre otras cosas se caracterizó por la desaparición de los moderados del escenario político, quedando únicamente, frente a frente los liberales y los conservadores.

En mayo de 1858, Juárez estableció la sede del gobierno en Veracruz y para diciembre del mismo año, se produjo una división en el movimiento conservador cuando Echegaray, quien era el encargado de atacar Veracruz, asumió una posición intermedia entre el liberalismo y el conservadurismo proponiendo el establecimiento de una asamblea constituyente, cuyas determinaciones serían sometidas a un referéndum popular. Esta posición pronto se hizo de muchos adeptos, entre los que se cuentan el de la guarnición de la capital, y con ello se produjo el debilitamiento de Zuloaga y por lo tanto su renuncia.

Los propósitos conciliatorios fueron desechados tanto por Juárez como por Miramón que, para entonces, era el principal representante de la causa moderada. El primero señaló que fuera de la Constitución de 1857 todo era desorden; el segundo, que la guerra era producto de principios irreconciliables.

El gobierno juarista, tras obtener el reconocimiento y apoyo de los Estados Unidos, avanzó en su determinación de poner en práctica los principios liberales y expidió un manifiesto a la nación en el que se definía el programa de la reforma.

Las leyes de reforma, relativas a la cuestión religiosa, destacan entre la múltiple legislación que se emitió en este periodo. Ellas, lejos de restar popularidad a Juárez y su gobierno, los colocó en muy buena posición ante los ojos de la opinión pública.

Entonces las tropas del norte avanzaron hacia el centro, apoyadas por las de Jalisco y Michoacán. Miramón se retiró de la ciudad de México y poco después fue derrotado por el General González Ortega en San Miguel Calpulalpan<sup>110</sup>. Este último hecho marcó la derrota de los conservadores y puso fin a la guerra de los tres años.

Juárez emitió la convocatoria para elecciones del Poder Legislativo y presidente de la República, el primero prácticamente no estuvo en funciones durante el periodo de guerra, así es que la convocatoria era significativa también porque representaba un intento de restablecer el orden legal.

Juárez fue declarado presidente electo el 15 de junio de 1860 y el Congreso dominado por los liberales, se reunió hasta el 9 de mayo de 1861 por lo que durante el lapso que existió entre uno y otro suceso, Juárez ejerció el poder de manera

---

<sup>110</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1972*, Op. Cit. p. 633.

metaconstitucional logrando formidables resultados en cuanto a su administración<sup>11</sup>.

Con todo y que el Congreso estaba integrado por miembros del partido liberal, sus relaciones con el presidente Juárez no fueron siempre fáciles. La Cámara estaba integrada por diputados que representaban los diversos matices del liberalismo y el presidente tuvo que enfrentarse a un Poder Legislativo autónomo y en ocasiones opuesto a sus políticas.

Ante la amenaza de la intervención francesa, nuevamente fue necesario el ejercicio de amplias facultades por parte del ejecutivo, ello fue censurado por algunos miembros del Congreso quienes alertaron acerca del peligro que significaba que el presidente siguiera actuando dictatorialmente.

El último día de mayo de 1863, tras la clausura de las sesiones del Congreso, los poderes de la unión tuvieron que partir hacia San Luis en donde transfirieron la capital de la República obligados por el avance de las tropas francesas a la ciudad de México, que poco después dejaron instalada la regencia que precedería al imperio de Maximiliano.

La convocatoria para la elección de los miembros del Congreso fue expedida en Monterrey, sin embargo, las circunstancias de la guerra con Francia dificultaron la instalación y finalmente éste no logró reunirse. Durante el imperio de Maximiliano tampoco fue posible llevar a cabo elecciones debido a que el gobierno tuvo que mudar varias veces de residencia ante los avances de los franceses, por ello el Poder Legislativo, prácticamente dejó de funcionar.

Finalmente el imperio cayó debido principalmente a la fragilidad de las alianzas políticas sobre las que se sustentaba y a la solidez doctrinaria del liberalismo.

Posteriormente Juárez convocó a elecciones generales en todos los estados de la federación a fin de restaurar el orden constitucional. En esta convocatoria el presidente expresaba:

---

<sup>1</sup> Sierra, Justo, Juárez su obra y su tiempo, Secretaría de Gobernación, México 1993, p. 242.

... parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de, los Poderes Supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social<sup>112</sup>.

La consulta versaría sobre cinco puntos de los que los electores tendrían que votar a favor o en contra. El primero de ellos proponía el restablecimiento del senado, el resto versaba primordialmente, en fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo.

En estas elecciones Juárez derrotó a Porfirio Díaz, Lerdo de Tejada fue electo para ocupar la presidencia de la Suprema Corte de Justicia y en el Congreso que se instaló el ocho de Diciembre del mismo año, nuevamente se impusieron los liberales. Por otra parte las reformas propuestas no fueron aceptadas, por lo que el titular del ejecutivo se propuso llevarlas a cabo a través de iniciativas de leyes. Para ello pidió el apoyo del Congreso, obteniendo como respuesta de sus miembros que era su derecho iniciar leyes pero que dependería de ellos que se aprobaran. Fue así como a través de la ley de 13 de Noviembre de 1874 logró el cauce constitucional de algunos puntos proyectados en la circular del 14 de Agosto de 1867, pero no así la relativa al restablecimiento del senado.

En 1871 nuevamente hubo elecciones presidenciales. Esta vez contendieron Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz, y el propio Benito Juárez. Al no lograr la mayoría ninguno de los tres candidatos, la Cámara de Diputados reeligió a Juárez y ello provocó que Porfirio Díaz se levantara en armas a través del Plan de la Noria en el que sostenía que la reelección indefinida, forzosa y violenta del ejecutivo federal, había puesto en peligro las instituciones nacionales, y que el Congreso anulando los nobles esfuerzos de los diputados independientes, había convertido a la

---

<sup>112</sup> Juárez, Benito, "Convocatoria para la elección de los supremos poderes", 14 de agosto de 1867, en Legislación Electoral Mexicana, 1812 - 1973 p. p. 172 y 173.

representación nacional en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta a seguir siempre los impulsos del ejecutivo<sup>113</sup>.

El Plan de la Noria se quedó sin razón de ser el 18 de julio de 1872 con la muerte de Juárez. El Poder Ejecutivo fue ocupado interinamente por el presidente de la Suprema Corte de Justicia para que convocara a elecciones en las que resultó triunfante Sebastián Lerdo de Tejada el 16 de Noviembre.

Al año siguiente se llevaron a cabo las elecciones para integrar al séptimo Congreso. En ellas obtuvo mayoría el partido del ejecutivo y con ella logró la restauración del senado argumentando que se reafirmaría la voluntad nacional, puesto que si los diputados representaban a la población, los senadores velarían por las necesidades e intereses de sus estados.

En 1875 Lerdo de Tejada se reeligió y ello provocó el descontento de los grupos opositores que estaban representados principalmente por Porfirio Díaz. Comenzaron a prepararse para levantarse en contra del régimen y en enero de 1876 proclamaron el plan de Tuxtepec que exigía el cumplimiento de la Constitución de 1857 y la no-reelección, y terminaría por llevar a Porfirio Díaz a la presidencia de la República.

El Poder Legislativo que jugó un papel determinante como contrapeso del Ejecutivo durante las administraciones de Juárez y de Lerdo, comenzó un periodo en que no obstante que desde el punto de vista doctrinario fuera independiente del ejecutivo, en realidad estuvo sometido a él. Su relativa independencia no garantizaba una genuina representación nacional y en este sentido, la confección de leyes electorales fue determinante<sup>114</sup>.

La continuidad del gobierno se vio favorecida por cuatro principales factores: la permanencia de los legisladores por varios periodos; la ausencia de actividad política organizada; la falta de restricciones para que los diputados y senadores fuesen reelectos y la laxitud de requisitos para obtener un cargo de representación. Esto provocó que la integración del Congreso fuera determinada previamente por el ejecutivo y un pequeño grupo que siempre se encontraba cerca de él, valiéndose para ello de la fórmula de elección indirecta.

---

<sup>113</sup> Villegas Moreno, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Op. Cit. p. 183.



En su libro *Cargos Concretos*, Luis Cabrera se propuso demostrar que las elecciones eran ficticias y dependían de la elección de las oligarquías científicas. Los opositores al régimen usaron como uno de sus principales argumentos la falta de movilidad política en el Poder Legislativo producto de su composición y formas de elección.

En 1910 Francisco I. Madero se levantó contra la dictadura a través del plan de San Luis en el que señalaba que el único camino que le habían dejado era el de la lucha armada. Vanamente Díaz trató de detenerlo y finalmente en mayo de 1911 se firmaron los convenios de Cd. Juárez entre los representantes del gobierno y los de la revolución. En ellos no intervino el Poder Legislativo demostrando una vez más que se trataba de un órgano que no representaba al pueblo y que se sometía sin más a los designios del dictador.

De conformidad con los convenios, el secretario de relaciones exteriores ocupó la presidencia de la República para terminar la pacificación y para convocar a elecciones.

Las cámaras se conservarían de la manera en que estaban integradas hasta que concluyera el periodo para el que habían sido electas a pesar de que la revolución las reconocía como ilegítimas.

Muchos revolucionarios se manifestaron en contra de lo anterior pugnando para que se convocara a elecciones extraordinarias con el objeto de que se renovaran las cámaras, sin embargo esto no fue posible toda vez que Madero, ya en el camino de la conciliación y convencido de que era indispensable salvaguardar la continuidad institucional, se pronunció por la permanencia del Poder Legislativo hasta que cumpliera su término legal. Su decisión le costó que al principio de su gobierno tuviera que gobernar con un Congreso hostil que obstaculizó las determinaciones revolucionarias.

Madero, en su libro "*La Sucesión Presidencial en 1910*" sugirió la necesidad del voto directo y fue el 9 de octubre de 1911 cuando Miguel S. Macedo y Emilio Rabasa presentaron la iniciativa que pondría fin al antiguo sistema de votación indirecta. El documento señalaba:

---

<sup>114</sup> Idem p. 190.

... si los electores no reciben el mandato imperativo de los ciudadanos, la elección no representa la voluntad del pueblo y aun puede serle contraria; resulta tan ajena a esa voluntad como el nombramiento de un agente diplomático que hace el presidente de la República y confirma el senado, por la autoridad que de la ley han recibido<sup>115</sup>.

El argumento de los legisladores resulta muy interesante desde el punto de vista de la representación, pues efectivamente, con el sistema de elección indirecta, era casi imposible que la voluntad de los ciudadanos llegara a los recintos legislativos y además el representante no se encontraba ligado con sus representados, en todo caso únicamente con las personas que habían hecho las veces de electores indirectos.

El dictamen mediante el que se aprobó la reforma se concretó a señalar las ventajas del voto directo como único medio de que los funcionarios de elección popular fuesen designados directamente por el pueblo, sin el intermediario que representaba en el sistema vigente el nombramiento de electores primarios.

Una vez que aprobada la reforma, fue necesario adaptar la ley electoral para que se pudiera aplicar a la elección de diputados federales de junio de 1912. El proyecto por el que se reformó la ley electoral de 1911 señalaba que ésta se podía aplicar y solo presentaba una dificultad: "la designación del colegio electoral que haga el cómputo de votos en las elecciones de diputados y senadores y la declaración de respecto a los diputados electos". Para solucionar el problema proponía que el colegio electoral se formara por los miembros de la junta electoral, asociados de los mayores contribuyentes sobre inmuebles, adoptando así el sistema más en boga, por haber sido el que mejores resultados había dado. El proyecto se aprobó sin debate en ambas cámaras toda vez que efectivamente únicamente adaptaba la ley anterior al sistema de voto directo.

La Cámara de Diputados que se instaló en Septiembre de 1912 fue la primera electa bajo la modalidad del voto directo y a ella concurrieron representantes de diversas tendencias políticas. Por primera vez en nuestra historia

---

<sup>115</sup> Diario de los debates de la H. Cámara de Senadores XXV legislatura, sesión del 9 de octubre de 1911.

existió un Poder Legislativo que verdaderamente actuaba como tal y no únicamente como contrapeso del ejecutivo, sin embargo ello implicó que se dejaran de concretar algunas medidas urgentes.

Madero y Pino Suárez fueron derrocados por el General Victoriano Huerta a través del plan de la Embajada. Huerta era un General de alto rango formado en los tiempos del porfiriato que se proponía restablecer el orden "lamentablemente interrumpido"<sup>116</sup>.

El movimiento constitucionalista se formó como respuesta al gobierno de Huerta. Llamaba a la unidad revolucionaria en contra del usurpador y encontró su bandera en el Plan de Guadalupe expedido el 26 de marzo de 1913. Este documento no contenía un programa social específico ni sustentaba más proyecto que el de reinstaurar el orden constitucional. Desconocía los poderes establecidos y se comprometía a convocar a elecciones al triunfo de la causa.

Los miembros de las cámaras manifestaron que no serían incondicionales del nuevo régimen y poco a poco entraron en diferencias cada vez mayores con Huerta.

Ante la actitud del congreso, el militar lo consideró como un obstáculo para su administración y por lo tanto ordenó la aprehensión de los miembros de la legislatura en octubre de 1913 y emitió una convocatoria para elegir nuevamente a sus miembros.

El nuevo proceso obviamente estuvo viciado y fue irregular, ello abrió un espacio para que Carranza dotara de mayor fuerza legal sus acciones de gobierno y ostentándose como autoridad legítima, en su calidad de gobernador de Coahuila, reunió a la legislatura y ésta le impuso el mandato de hacerle la guerra a Huerta.

Tras casi cuatro años de lucha Carranza logró el dominio de todo el país y a mediados de abril de 1916 volvió a la ciudad de México para, entre otras cosas, convocar a elecciones a fin de integrar el Congreso que discutiría un proyecto de reformas a la Constitución.

## VII. CONSTITUCIÓN DE 1917.

---

<sup>116</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit. p. 217.

El decreto que convocó al constituyente de 1916 garantizaba que con las próximas reformas no se fundaría un nuevo gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida.

El decreto convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. Excluía de la posibilidad para ocupar el cargo de representante a todos aquellos que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista<sup>117</sup>.

En el caso de este nuevo constituyente, la norma que le dio origen dispuso que no podría encargarse de otro asunto que del proyecto de la constitución reformada que le presentaría el primer jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos se disolvería.

Las elecciones se llevaron a cabo a mediados de 1916 y el congreso quedó instalado en Querétaro el 21 de noviembre del mismo año. Se encontraba configurado principalmente por el grupo de los constitucionalistas que se caracterizaban por tomar una actitud moderada y por apoyar el proyecto de Carranza. Aunque por otra parte existía un grupo de radicales encabezado principalmente por el general Alvaro Obregón.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fue presentado el primero de diciembre de 1916 y el Congreso inició sus discusiones tras conocerlo. En él se planteaban una serie de disposiciones relativas al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la reducción de las facultades del Legislativo, argumentando que su anterior preponderancia "estorbaba o hacía embarazosa o difícil la marcha del Ejecutivo, por lo que era necesario que se formara un ejecutivo eficaz con libertad dentro de su esfera de acción para ejercer su política". En consecuencia, y para que el ejecutivo tuviera los títulos de representante de la voluntad de la nación, se proponía la consagración del voto directo.<sup>118</sup>

Asimismo Carranza se expresó a favor del presidencialismo y en contra del parlamentarismo al decir que sería improcedente "lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de

---

<sup>117</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Op. Cit. p.p. 810 y 811.

presidente personal que nos dejaron los constituyentes de 1857". Argumentaba que por la reciente experiencia del santanismo, se habían puesto todos los límites posibles al Poder Ejecutivo y que si bien la medida era explicable en aquel momento, los acontecimientos posteriores demostraban la imposibilidad que significaba para cualquier presidente, gobernar con las formidables trabas que le imponían las facultades del Congreso. La experiencia demostraba que la ley había dejado prácticamente atado al presidente para actuar, y que los representantes del Poder Ejecutivo habían tenido que acudir continuamente a la solicitud de facultades extraordinarias<sup>118</sup>

Respecto al sufragio no propuso modificar el precepto. Aún cuando su pensamiento era en el sentido de que el derecho electoral solo debe otorgarse a todos aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquel tiende y por lo tanto debía excluirse para ejercitar el sufragio a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, admitía que en el caso de México, había factores o antecedentes históricos que obligaban a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política. Así, tras referirse a lo inadecuado que había resultado siempre el establecimiento del sufragio universal, señalaba de todas maneras que

como han sido las clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que ha pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado.<sup>120</sup>

La sugerencia del primer jefe del constitucionalismo en este aspecto nos permite reconocer una gran sensibilidad de este personaje de la realidad de nuestro país, pues aún y cuando la doctrina de la época se manifestaba por otorgar el derecho de

---

<sup>118</sup> Villegas Moreno, Gloria, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Op. Cit., p. 229-231.

<sup>119</sup> Idem p. 232

<sup>120</sup> Ibidem p.p. 231 y 232.

voto únicamente a ciertos sectores de la sociedad, él comprendió que hacerlo de esa manera podría, en primer lugar, lastimar más a las clases más desprotegidas, y en segundo lugar, provocar nuevos movimientos que posiblemente pondrían fin a la Constitución que proyectaba.

El proyecto fue aceptado en la casi totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución de 1857 proponía en punto a organización política. Debemos reconocer la indudable influencia que las obras de Emilio Rabasa tuvieron en la asamblea en este aspecto<sup>121</sup>.

El artículo 49 fue aprobado tal y como lo propuso Carranza dividiendo el supremo poder de la federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y ordenando que no se podrían reunir dos o más de estos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales. En el año de 1938, mediante una reforma a este artículo se adhirió en el último párrafo que en ningún otro caso se otorgarían al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. Y el 28 de marzo de 1951 una nueva reforma lo facultó para legislar también, previa facultad concedida por el Congreso, de conformidad al segundo párrafo del artículo 131 que se refiere al aumento, disminución, supresión o creación de las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso.

En cuanto al Poder Legislativo lo depositó en un Congreso General y mantuvo el sistema bicameral que se había reanudado con la reforma correspondiente a la Constitución de 1857.

En lo concerniente a la integración de la Cámara de Diputados, el proyecto también se aprobó sin modificación alguna y disponía que se compondría de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

En el artículo 52 se determinó el número de habitantes por los que se elegiría un diputado. El proyecto proponía que se eligiera un diputado por cada cien mil habitantes o por una fracción que pasara de treinta mil, tomando en cuenta para ello,

---

<sup>121</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Op. Cit. p. 812.

el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado o Territorio. También decía que la población del Estado o Territorio que fuere menor de la que se fija en el artículo, elegiría, sin embargo un diputado.

El texto se aprobó casi en el mismo sentido sólo que se cambió la base para la elección de los diputados de cien mil a sesenta mil habitantes y de treinta mil a veinte mil. El cambio tuvo lugar por un voto particular presentado por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, quienes adujeron que en la medida en que se redujera la cifra en cuestión lógicamente aumentaría el número de diputados, lo cual era de recomendarse para que el país tuviese una más amplia representación popular, anhelo de toda democracia.

Sin duda dos aspectos fundamentales del sistema electoral que instituyó la Constitución de 1917 fueron el voto directo y la no reelección. El primero quedó consagrado, para la elección de diputados, en el artículo 54 de nuestra carta magna. El precepto fue aprobado sin discusión y cabe destacar que el dictamen ponderó el sistema de elección directa y dejó constancia de que subsistía el carácter federal de la legislación electoral:

... La admisión del voto directo fue unánime en el seno de esta comisión, sobre todo por la consideración muy importante de que el voto directo como medio de proveer a los poderes públicos de la nación, es el resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y es una adquisición de gran importancia en la marcha política del país, que está de acuerdo con su adelanto y con los programas de su cultura. En el seno de la comisión se suscitó la discusión sobre si la legislación electoral tendría, como hasta hoy lo ha tenido, el carácter federal, o si sería bueno dejar al Estado la facultad de darse libremente su Ley Electoral.

Pero el criterio de la comisión se inclinó por la federalización de la Ley Electoral para continuar los antecedentes que sobre este respecto se han observado invariablemente, y para conseguir como una adquisición definitiva nacional el voto directo.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SISTEMAS ELECTORALES**

La manera en que estructuraremos el desarrollo del presente capítulo será abordando en primer lugar los conceptos básicos para entender claramente que es un sistema electoral y así poder emprender el estudio de los principales tipos que existen; a saber: el principio de mayoría relativa, el principio de representación proporcional y los sistemas mixtos. Asimismo elaboraremos un breve estudio de los mecanismos de defensa de las minorías que son de gran importancia en el tema que nos ocupa, pues no debemos olvidar que el principio de representación proporcional surge como medio para este fin.

#### **I. DEFINICIÓN DE SISTEMA ELECTORAL**

El Diccionario Enciclopédico Hispano - Mexicano define al sistema como un "conjunto de reglas o principios enlazados entre sí" y como un "conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto"<sup>1</sup>. De acuerdo con esta definición debemos entender que los sistemas comprenden una serie de factores que al relacionarse tienden hacia un fin específico. Por lo tanto para estudiar a los sistemas electorales deberemos analizar a cada uno de los elementos que los componen teniendo siempre en cuenta cual es el fin de los mismos.

Arend Lijphart define a los sistemas electorales como "un conjunto de reglas esencialmente inalteradas bajo las que se han celebrado una o más elecciones sucesivas en una democracia concreta"<sup>2</sup>

Por su parte Dieter Nohlen afirma que se trata de "el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños" además agrega que "los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la

---

<sup>1</sup> Diccionario Enciclopédico Mexicano Plaza & Janes Editores, España 1982.

<sup>2</sup> Lijphart, Arend, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1995, p. 47.



forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños<sup>3</sup>.

Giovanni Sartori se refiere a los mismos como aquellos que "determinan el modo en que los votos se transforman en curules"<sup>4</sup>.

Finalmente mencionaremos la expresión de Maurice Duverger al referirse a los sistemas electorales: "se trata de saber de que forma se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores"<sup>5</sup>.

Con excepción de Lijphart que define a los sistemas electorales desde una perspectiva mucho más amplia, todos los autores que hemos citado coinciden en sus definiciones. Por lo tanto podemos afirmar que se trata de la manera en que se traduce la voluntad del pueblo, expresada a través del sufragio, en los puestos de representación popular que ocuparán sus gobernantes, e incluso, más enfocados a nuestro objeto de estudio los escaños parlamentarios.

## II. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Entendiendo a los sistemas electorales como un medio para determinar la representación política, se hace necesario llevar a cabo algunas consideraciones en torno a la misma. Anteriormente habíamos abordado brevemente el tema de la representación, sin embargo es en este punto dónde conviene profundizar un poco más en el tema.

Antiguamente la práctica de la democracia era directa, es decir que todos los ciudadanos participaban en la toma de las decisiones gubernamentales, sin embargo ante el crecimiento de las naciones y la consecuente imposibilidad material de continuar con este sistema se crea la elección de los gobernantes por los gobernados y con ello la representación política.

La representación política tiene como principal función la de legitimar el poder público. En una democracia, los titulares del poder público son legítimos en cuanto que son representantes de la nación. Por lo tanto y desde una perspectiva estrictamente jurídica, todo aquel que posee poder público es representante de la nación y luego, su

---

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México 1993, p. 34.

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 15.

poder es legítimo siempre que se mantenga y actúe con arreglo y dentro de los límites y del sentido de tal representación. Es así como nos encontramos con un concepto amplio de representación democrática que comprende a toda autoridad judicial, ejecutiva o legislativa, pero en sentido estricto, la idea de representación queda vinculada a la de elección, ya que es por medio del voto ciudadano que se integran los órganos legislativos<sup>6</sup>

Inicialmente se consideraba al elegido como representante del elector de acuerdo con la teoría del mandato civil que dispone que el mandante da al mandatario el derecho de actuar en su nombre, obligándose el primero, a acatar las consecuencias de todos los actos que realice el segundo en ejercicio de este mandato, pero más adelante se evidenciaron las diferencias entre la representación política y la representación de derecho privado surgiendo de la primera las teorías de la representación fraccionada y la representación nacional, que se diferencian entre sí por la concepción del término pueblo, pues mientras una de ellas señala que se trata de los ciudadanos que lo componen, la otra hace hincapié en la comunidad que ellos forman.

La teoría de la representación fraccionada, cuyo principal representante es Rousseau, postula que la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular, por lo tanto trae como resultado una representación fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido. Asimismo, ésta teoría nos conduce al mandato imperativo en dónde el representante se encuentra atado a la voluntad del elector<sup>7</sup>.

La teoría de Rousseau, fue desplazada por mucho tiempo por la de representación nacional, sin embargo es claro que las sociedades contemporáneas cada vez más, exigen que sus representantes hagan llegar el sentir de sus miembros a los recintos legislativos y que actúen de acuerdo con su voluntad.

La teoría de la representación nacional se funda en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la nación, es decir a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. En

---

<sup>5</sup> Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ediciones Ariel, Barcelona España 1970, p. 157.

<sup>6</sup> Barquín Álvarez, Manuel y José María Serna de la Garza en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, t III, coordinada por Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, México 2000.

este entendido los ciudadanos juegan únicamente el papel de titulares del Poder electoral, a través del cual se encargan de designar a los representantes de la nación.

Asimismo, el carácter colectivo del mandante (la Nación), tiene también como corolario el carácter colectivo del mandatario: un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación. Por otra parte, si el mandato de representación lo concede la nación, colectividad que no puede expresarse por sí misma, los diputados son la única expresión posible de la voluntad nacional: ejercen un "mandato representativo" que, en la práctica, conduce a la soberanía parlamentaria eliminando así, la soberanía popular que jurídicamente se le reconoce al pueblo<sup>8</sup>.

A partir de las dos teorías de la representación que hemos descrito, podemos distinguir dos clases de mandatos correspondientes cada uno de ellos a una de las teorías de la representación precedentes. Así, distinguimos entre el mandato imperativo y el mandato representativo.

El primero de ellos corresponde a la soberanía y a la representación fraccionadas y consiste en que traslada exactamente al derecho público el concepto de mandato de derecho privado y por lo tanto la designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en su lugar y el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante<sup>9</sup>.

El mandato representativo corresponde a las teorías de la soberanía y de la representación nacionales y señala que si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación. De hecho, esta teoría traslada la verdadera soberanía de la nación al parlamento<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Op. Cit. p. 116.

<sup>8</sup> Idem pp. 117 y 118.

<sup>9</sup> Ibidem p. 118.

<sup>10</sup> Ibidem p. 119.

Desde nuestro punto de vista, el mandato imperativo representa dificultades en su aplicación tales como determinar la manera en que el mandatario recibiría las instrucciones de sus mandantes e incluso la manera de llegar a las mismas, pues implicaría largas y en ocasiones infructíferas discusiones entre los miembros de la circunscripción representada, además de que reduciría el papel del representante al de un simple vocero de las asambleas ciudadanas. Sin embargo, no por ello apoyamos la idea del mandato representativo. Por lo que en realidad pugnamos es por un mandato en el que los diputados se encuentren cercanos a la ciudadanía que los ha elegido, que escuchen sus puntos de vista y los hagan llegar a la Cámara de Diputados cuando sea necesario y que asimismo los mantenga informados de las decisiones que toman haciéndolos sensibles cuando el interés supremo de la nación requiera un voto contrario al sentir de sus representados. Es verdad que no parece una tarea sencilla, pero no podemos suponer que ser representante de la nación lo sea.

La representación desde un punto de vista sociológico no designa una relación jurídica entre mandante y mandatario, sino que se refiere a una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del parlamento que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación<sup>11</sup> Es en este punto en donde encontramos la relación con los sistemas electorales, pues son éstos los encargados de traducir los resultados de las elecciones en escaños parlamentarios. Sin embargo no debemos considerar que bastará con que el sistema electoral garantice la proporcionalidad entre votos y escaños, además es necesario que los ciudadanos se sientan realmente representados por los diputados que han elegido.

Finalmente, cabe mencionar que dentro de una nación siempre se encuentran diferentes comunidades particulares que ocasionan que los ciudadanos se sientan al mismo tiempo miembros del conjunto nacional y de dichas comunidades. Este fenómeno hace necesaria una representación global que exprese sus opiniones y voluntades como miembros de la comunidad nacional y de representaciones particulares que aseguren frente al gobierno la defensa de sus opiniones y sus voluntades como miembros de comunidades locales o de categorías sociales<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibidem* p. 120.

<sup>12</sup> *Ibidem* pp. 122 y 123.

### III. ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Una vez que hemos definido a los sistemas electorales y que nos hemos referido a la representación política como un elemento estrechamente relacionado a los mismos, analizaremos los elementos que los componen de acuerdo con Dieter Nohlen y Arend Lijphart.

Para el primero de estos autores los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas:

*Distribución de circunscripciones electorales.* De acuerdo con Nohlen la importancia de este elemento radica en que de él dependen en gran medida las oportunidades de los partidos políticos. Las circunscripciones son elementos que se deben definir constantemente debido a los procesos migratorios que exigen el ajuste a las nuevas realidades demográficas. Este ajuste se puede llevar a cabo de dos maneras: mediante un cambio geográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante el cambio en el número de escaños de la circunscripción<sup>13</sup>.

A este elemento se relaciona el principio democrático de acuerdo con el cual cada voto debe tener el mismo peso, y ello se logra cuando cada escaño representa el mismo número de habitantes, es decir, al momento de determinar la distribución de las circunscripciones electorales se debe procurar que el número de personas que integren a cada una de ellas sea lo más igual posible, o bien que el número de representantes por circunscripción sea proporcional al número de habitantes que la componen.

Ahora bien, la aplicación del principio de igualdad mediante la fijación de un promedio de habitantes por escaños tiene dos variantes técnicas. Por un lado implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño, esto se aplica a través de la división del país en circunscripciones uninominales cuyos límites deben ajustarse constantemente a la variación demográfica. Por otra parte implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total o parcial de habitantes, es decir, que el número de escaños por circunscripción varía de acuerdo a la variación demográfica<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos políticos*, Op. Cit. p. 48.

<sup>14</sup> *Idem* p. 49.

Otro componente de este elemento es el tamaño de la circunscripción, y se refiere al número de escaños que le corresponden. Este componente determina el efecto proporcional de un sistema electoral, pues según el criterio del tamaño es posible distinguir entre dos tipos de circunscripciones: la circunscripción uninominal, en las que sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría, y la circunscripción plurinominal que permite el principio de decisión proporcional<sup>15</sup>.

El término uninominal se refiere a que únicamente se escogerá a un representante por circunscripción y la elección se puede llevar a cabo a través del sistema de mayoría, ya sea simple o a dos vueltas. Por otra parte, el término plurinominal comprende a todas las circunscripciones en las que pueda elegirse a más de un diputado y por lo tanto el tamaño de las mismas puede ser muy variado.

Generalmente las circunscripciones plurinominales son variables. Esto quiere decir que la división del electorado lleva a un número variable de escaños por circunscripción. Sin embargo también podemos distinguir la circunscripción plurinominal uniforme en la que el número de escaños es siempre igual y que llevan a definir los sistemas electorales según el tipo de circunscripción como es el caso del sistema uninominal, binominal o trinominal. El tamaño invariable de la circunscripción es la característica básica del sistema electoral y determina en buena medida el efecto que tenga sobre la representación<sup>16</sup>.

Sin duda el tamaño de la circunscripción tiene una importante relación con la representación ya que en las circunscripciones pequeñas y medianas, los partidos pequeños tendrán siempre pocas posibilidades de alcanzar escaños y por lo tanto representación ante los órganos legislativos. Por ejemplo, en una circunscripción cuyo tamaño sea de diez escaños y en la que participen cinco partidos políticos, cada uno deberá obtener cuando menos el 20 por ciento de la votación para lograr acceder a un escaño. Este porcentaje de votos mínimos necesarios se reduciría en la medida en que el tamaño de la circunscripción aumentara.

Para finalizar con el estudio de la distribución de las circunscripciones electorales de acuerdo con Dieter Nohlen hablaremos de su distribución regional con tamaños

---

<sup>15</sup> Ibidem p. 52.

<sup>16</sup> Ibidem p.53.

diferentes. Al respecto, el autor en cita menciona que aún cuando la proporcionalidad se aplique de manera correcta, pueden presentarse distorsiones significativas de la representación política que resultan de la distribución de las circunscripciones electorales y que tales distorsiones son productos accidentales de la distribución de los diferentes tamaños de las circunscripciones en el territorio nacional. Este fenómeno lo atribuye a la variación de la densidad poblacional que se encuentra en casi todos los países y que es reforzada por los procesos migratorios de las zonas rurales a las urbanas. Así, si el tamaño de las circunscripciones varía definiéndose los límites con arreglo a la división administrativa, las grandes aglomeraciones se convierten en circunscripciones grandes en las que como ya hemos mencionado la representación tendrá un alto grado de proporcionalidad, mientras que en las zonas rurales prevalecerán las circunscripciones pequeñas y medianas con el consecuente favorecimiento para los partidos mayoritarios<sup>17</sup>.

*Candidatura.* Al estudiar este elemento, comienza por distinguir entre la candidatura unipersonal y la de lista. La primera de ellas se presenta en los sistemas mayoritarios en los que se elige a solo un candidato por circunscripción, mientras que la segunda se da en los proporcionales. Las listas pueden presentarse de diferentes maneras:

*Cerradas y bloqueadas.* Son aquellas que sólo permiten al elector votar en bloque por un partido y el orden de los candidatos es establecido por los gremios de los partidos, situación que por una parte los hace más dependientes de sus partidos y por otra permite a estos organismos planificar la composición de sus grupos parlamentarios. <sup>1</sup>

*Cerradas y no bloqueadas.* Son aquellas que permiten que el elector decida quién o quiénes deben representar al partido y en las que los organismos partidistas se limitan a estructurar la decisión. En esta clase de candidaturas el diputado es más independiente de su partido ya que no solo cuenta con el apoyo de éste sino también con el de los electores que lo escogieron por sus cualidades personales.

*Abiertas.* Son aquellas que permiten al elector pasar por encima de las fronteras partidistas y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido representa solamente una propuesta<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem p. 58.

<sup>18</sup> Ibidem p. 61.

Del análisis de las diferentes formas de candidaturas es posible deducir que contrariamente a lo que comúnmente se señala, las candidaturas por lista también permiten una relación estrecha entre electores y representantes y no solamente con los partidos políticos. Sin embargo en nuestro país las listas han sufrido un importante desprestigio producto de la falta de cercanía entre los diputados y sus representados y por la actitud de servilismo que adoptan la mayor parte de los diputados frente a los partidos políticos a los que pertenecen.

*Procedimientos de votación.* Generalmente estos procedimientos se encuentran muy vinculados con la forma de la lista, así, en las listas cerradas y bloqueadas el elector posee un voto y vota por la lista en conjunto; en los sistemas con listas cerradas y no bloqueadas, el elector cuenta con un voto por un candidato con el que puede variar el orden de postulación de la lista; mientras que en las listas abiertas pueden presentarse dos supuestos: que el elector cuente con al menos dos votos (uno por la lista y otro por el candidato), o tantos votos como candidatos por elegir y por lo tanto el elector puede acumular varios votos a favor de un mismo candidato; o bien que el elector tenga varios votos y la posibilidad de crear su propia lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos políticos.

*Conversión de Votos en Escaños.* A este elemento se le considera como el segundo más importante en la configuración del resultado electoral. Sus efectos políticos son decisivos, pues con base en estos procedimientos es posible beneficiar o perjudicar a los partidos políticos. Además determina el fin concreto del sistema electoral al enfocarse a la creación de mayorías parlamentarias o a reflejar la composición de la sociedad en la que se aplica.

Para llevar a cabo la conversión de votos en escaños es preciso considerar a las llamadas barreras legales que se presentan cuando la participación de los partidos políticos en la repartición de escaños se encuentra sujeta a la condición de reunir un mínimo de votos. De acuerdo con Nohlen, la barrera legal debe estar determinada por la ley, sin embargo la concepción de Lijphart, que explicamos en líneas posteriores, entendiéndolas como umbrales de representación nos parece más apropiada toda vez que así es posible aplicarlas a todos los sistemas electorales.



Las barreras legales podemos encontrarlas en todo el territorio electoral o bien en el ámbito de la circunscripción. La importancia de esta distinción radica en que si se aplica únicamente en la circunscripción será más sencillo para los grupos minoritarios que se encuentran ubicados en determinada área geográfica obtener un mayor número de representantes o simplemente acceder a la representación que si se aplican en todo el territorio nacional, pues en este caso el total de sus votos se sumarán a los del resto del país y por lo tanto el porcentaje que pudieran alcanzar en una circunscripción se verá muy reducido. Otro aspecto que se debe considerar sobre las barreras legales es el momento de su aplicación: en el primero, segundo o posteriores procedimientos de asignación de escaños. De ello dependen los efectos de la barrera legal.

Además de las barreras legales debemos de considerar cuales son las fórmulas para convertir los votos en escaños, para ello debemos distinguir los principios de decisión, a saber: principios de mayoría y principios de proporción. Dentro de los principios de mayoría encontramos a la mayoría relativa y a la mayoría absoluta como principales métodos de traducción de votos en escaños, mientras que en los principios proporcionales distinguimos a los procedimientos del divisor, a los del cociente electoral y al sistema de proporciones matemáticas. Cada uno de estos principios los analizaremos con mayor profundidad cuando estudiemos en concreto a la mayoría relativa y al principio de representación proporcional.

Finalmente es preciso distinguir dos principales formas de conversión de votos en escaños. La primera de ellas se refiere a que todos los escaños que integran a la asamblea se repartan a nivel de las circunscripciones. La segunda señala que de no ser así, los escaños restantes se pueden asignar en segundos o terceros niveles. En estos casos, la conversión de votos en escaños se realiza en un proceso escalonado, generalmente con el fin de hacer coincidir los resultados obtenidos en el primer nivel, con el principio de representación política, concebida por el legislador<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva de Arend Lijphart igualmente son cuatro los principales elementos de los sistemas electorales y posteriormente menciona a otros cuatro elementos "menores pero no insignificantes" a los que denomina "cuatro nuevas variables del sistema electoral".

---

<sup>19</sup> Ibidem p.p. 76 y 77.

Este autor atribuye a la fórmula electoral y a la magnitud de la circunscripción mayor importancia en cuanto a que son estos factores los que tienen consecuencias más importantes en sobre la proporcionalidad de la elección, y sobre los sistemas de partidos. Los otros dos elementos a los que se refiere como principales son el umbral electoral y el tamaño de la asamblea.

*Fórmulas electorales.* En cuanto a este elemento solamente diremos por ahora que distingue entre tres tipos principales de fórmulas electorales: fórmulas mayoritarias, fórmulas de representación proporcional y sistemas semi-proporcionales<sup>20</sup>.

*Magnitud de la circunscripción.* La define como el número de representantes que se eligen en un distrito y se refiere al mismo como el factor más importante.

*Umbral Electoral.* Es el nivel mínimo de apoyo que un partido necesita para obtener representación. Se aplica generalmente en el nivel nacional, pero también puede imponerse en el distrito o en un nivel intermedio regional. El mínimo puede definirse por un cierto número de votos, un porcentaje de los votos, o algún otro criterio como obtener al menos un escaño en la circunscripción de más bajo nivel para poder participar en el reparto de escaños en el distrito del nivel anterior<sup>21</sup>.

Al referirse a que no todos los sistemas electorales poseen umbrales electorales señala que aún en la ausencia implícita de este elemento, las otras dos dimensiones del sistema electoral, especialmente la magnitud de la circunscripción, implican un umbral efectivo. Las magnitudes bajas tienen el mismo efecto que los umbrales altos: limitan la proporcionalidad y las oportunidades de que los partidos pequeños obtengan escaños. Cuando las magnitudes crecen y los umbrales decrecen, mejoran la proporcionalidad y las oportunidades para los partidos pequeños. Finalmente menciona que todas las magnitudes y los umbrales legales pueden convertirse en un único indicador operacional: el umbral efectivo, consignado como un porcentaje del voto nacional total<sup>22</sup>.

*Tamaño de la asamblea.* Se trata del número total de escaños de la cámara legislativa. Lijphart justifica la inclusión de este elemento al señalar que si se define a los sistemas electorales como métodos para traducir votos en escaños, el número total de escaños disponibles para esa traducción se presenta como una parte integral y legítima de

<sup>20</sup> Lijphart, Arend, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Op. Cit. p.p. 43 y 44.

<sup>21</sup> Idem p. 45.

<sup>22</sup> Ibidem p. 46.

los sistemas de traducción. Asimismo subraya la importancia que posee el tamaño de la asamblea en la proporcionalidad y sobre el grado de multipartidismo<sup>23</sup>.

En cuanto a las "cuatro nuevas variables del sistema electoral", el autor se refiere a la estructura del voto, el *malapportionment*, la diferencia entre las elecciones legislativas de los sistemas parlamentarios y presidencialistas, y la posibilidad de la unión de listas.

*Estructura del voto.* Aquí distingue entre la categórica y la ordinal. La primera de ellas se presenta cuando el votante sólo puede dar su voto a un único partido, que es lo que ocurre en la mayoría de los sistemas electorales. La estructura del voto ordinal es aquella que se presenta cuando el votante puede dividir su voto entre dos o más partidos<sup>24</sup>.

*Malapportionment.* Es un mecanismo mediante el cual se hace una mala distribución de los escaños con el fin de favorecer a uno o a varios partidos políticos. En los sistemas de circunscripciones uninominales, la distribución desproporcionada de escaños significa que los distritos tienen un número sustancialmente desigual de votantes; mientras que las circunscripciones plurinominales que están distribuidas desproporcionadamente tienen unas magnitudes que no se corresponden con el número de votantes de cada una<sup>25</sup>.

*Diferencia entre las elecciones legislativas de los sistemas parlamentarios y los presidencialistas.* Lijphart menciona que el presidencialismo tiende a desalentar el multipartidismo toda vez que tiene un importante efecto en las elecciones legislativas que se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, cuando estas últimas se disputan por mayoría relativa: los grandes partidos poseen una ventaja en la competición presidencial, ya que los pequeños no tienen demasiadas oportunidades de que uno de sus candidatos sea elegido, y esa ventaja tiende a trasladarse a las elecciones legislativas<sup>26</sup>.

*Posibilidad de la unión de listas.* Esta variable incumbe especialmente a los sistemas de representación proporcional cuyos votantes eligen entre listas concurrentes de partidos. En varios de estos sistemas, se les permite a los partidos que unan o conecten

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem p. 49.

<sup>25</sup> Ibidem p. 50.

<sup>26</sup> Ibidem

formalmente sus listas, lo que significa que se va a utilizar su voto total combinado para el reparto inicial de escaños<sup>27</sup>.

Siguiendo a los principales autores que han estudiado a los sistemas electorales veremos que los han clasificado primordialmente en dos categorías: los sistemas de mayoría y los sistemas de representación proporcional. Además mencionan a los sistemas mixtos como un sistema intermedio entre ambos que tiende a tomar las ventajas de cada uno de ellos.

Giovanni Sartori propone, para identificar cuando un sistema es mayoritario y cuando es proporcional, separar el criterio o método de elección de la forma en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores. En este orden de ideas, señala que un sistema será mayoritario cuando la elección se lleve a cabo en circunscripciones uninominales en las que el ganador se lleva todo, o bien se tratará de un sistema proporcional cuando la votación sea por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de las mayores votaciones.

El problema que encontramos en la propuesta de Sartori es que únicamente toma al elemento del número de representantes que se eligen por circunscripción para clasificar a los sistemas electorales, y como veremos más adelante, es posible encontrar sistemas mayoritarios en los que se elija a más de un representante por circunscripción, tal y como sucede, por ejemplo, con los distritos binominales o trinominales.

Otra consideración con respecto a la misma propuesta es que si tomamos como criterio de clasificación únicamente el método de elección y separamos la manera en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores, podríamos incurrir en el error de clasificar como proporcionales sistemas que aunque lleven a cabo sus elecciones en circunscripciones plurinominales, y aún cuando pretendan tender a la proporcionalidad, en realidad no lo son debido a que el parlamento refleja de ninguna manera el fin esencial de los sistemas proporcionales: lograr un órgano de representación que sea un reflejo lo más exacto posible de la sociedad que representa.

Para resolver lo anterior Dieter Nohlen distingue entre dos criterios para clasificar a los sistemas electorales: la fórmula de decisión y el principio de representación.

---

<sup>27</sup> Ibidem p.p. 50 y 51.

La fórmula de decisión es la que se utiliza para convertir los votos en escaños y es el criterio utilizado por Sartori para clasificar a los sistemas electorales, ella determina el ganador y el perdedor de una elección y se refiere a la situación en las circunscripciones electorales.

Los principios de representación se enfocan a los objetivos políticos de la representación política, es decir a cuales son los fines del sistema que se está aplicando. De esta manera se clasificarán como sistemas de mayoría a aquellos cuyo objetivo sea el de alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o alianza de partidos; mientras que como proporcionales clasificaremos a aquellos cuya idea clave sea la de reflejar con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población.

Igual que Sartori, Nohlen separa el criterio o método de elección de la forma en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores, solo que él da mayor importancia al segundo elemento por ser el de mayor relevancia política, postura que nos parece más apropiada.

A continuación, definiremos y trataremos de explicar en que consiste cada uno de los principios en que se clasifican a los sistemas electorales:

#### IV. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA

La representación por mayoría es aquella que se presenta cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría de los votos. La mayoría a que nos referimos en esta breve definición puede ser absoluta o relativa dependiendo del tipo de sistema electoral de mayoría de que se trate. En este punto veremos cuales son los principales tipos de sistemas de mayoría que existen y sus principales características.

Antes de abordar el tema de las diferentes formas que puede adoptar el sistema mayoritario, es preciso tener en mente cuales son las principales características comunes a todos ellos.

Este sistema parte de la premisa de que el país se debe de dividir en regiones político - geográficas, llamadas circunscripciones electorales en las que se elige a uno o varios mandatarios<sup>28</sup>. El tamaño de las circunscripciones en los sistemas mayoritarios

<sup>28</sup> Chang Mota, Roberto, Los Sistemas Electorales, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo -memoria del II congreso internacional de derecho electoral-, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993, p. 257.

deberá ser pequeño con relación a los sistemas proporcionales, pues uno de los fines de esta clase de representación es que los diputados mantengan una relación cercana con sus representados y ello se logra de mejor manera mientras más reducido sea el tamaño de la circunscripción. Dado el predominio de las circunscripciones uninominales, el número de distritos en todos los sistemas electorales mayoritarios es bastante grande, siendo, de hecho, en la mayoría de los casos igual o casi igual al tamaño de la asamblea. Por otro lado, debido a que estos sistemas son desfavorables para los partidos pequeños no necesitan umbrales legales<sup>29</sup>.

La principal característica de este principio consiste en que es elegido el candidato que llega a la cabeza independientemente de la votación que hayan obtenido los demás, por lo tanto un número considerable de los votos son desperdiciados si no fueron emitidos a favor del candidato que resulte triunfador, pues tendrán ningún tipo de representación en el parlamento. Con base en lo anterior y siguiendo a Maurice Duverger podemos afirmar que "los sistemas mayoritarios solo aseguran una representación indirecta y aproximada de las minorías (...) Como el partido globalmente mayoritario en el conjunto del país es minoritario en algunas circunscripciones, los partidos minoritarios a escala nacional tienen, sin embargo, diputados en el parlamento"<sup>30</sup>.

La mayoría relativa como sistema de representación política tiene como fin principal posibilitar una mayoría parlamentaria para un partido o coalición de partidos, por lo tanto, "la opción por un sistema mayoritario procede de la idea de que lo esencial de la democracia, si no en el orden de los fines, si al menos en el de los medios, es la construcción a partir del sufragio de un mecanismo de decisión"<sup>31</sup>.

Con relación al párrafo anterior podemos señalar que el sistema de representación por mayoría se propone asegurar la gobernabilidad del sistema a través de la concesión, al partido más votado, de un número de escaños en la asamblea que le representen al menos un 50 % más uno de los votos necesarios para tomar las decisiones. Para lograr lo anterior, "en la mayoría de los casos se producirá una distorsión entre el número de votos

---

<sup>29</sup> Lijphart, Arend, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Op. Cit. p. 58.

<sup>30</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Op. Cit. p. 158.

<sup>31</sup> Fernández Ssegado, Francisco, *la representatividad de los sistemas electorales*, Instituto Interamericano de derechos humanos, San José Costa Rica, 1994, p.

logrados y la cantidad de escaños alcanzados con esa cantidad, la operación beneficiará al más votado y en cambio perjudicará a los que hayan obtenido porcentajes inferiores<sup>32</sup>.

Dieter Nohlen hace un listado de las ventajas que ofrece el sistema de representación de mayoría, sin embargo, antes de citarlas debemos tener presente que lo que se califica como ventaja de un sistema no lo es en opinión de todos. La valoración depende de consideraciones teórico democráticas y de poder, de manera que los mismos conceptos de bipartidismo, estabilidad de los gobiernos, representación justa, etcétera, no tienen significados iguales para todos, sino que fundamentalmente se valoran de manera controvertida:

1. Impide la automatización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
2. Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.
3. Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.
4. Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.
5. Fomenta el cambio de gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una variación importante en la relación de escaños parlamentarios.
6. Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quienes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones<sup>33</sup>

Por su parte Eduardo Núñez Vargas, en la introducción del libro de Daniel Sabsay "Sistema de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática", señala a las que él considera como desventajas del mismo sistema:

---

<sup>32</sup> Sabsay, Daniel A., Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática, IIDH, San José Costa Rica, 2000, p. 3.

<sup>33</sup> Nohlen, Dieter, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Op. Cit p. 112.

1. Distorsiona la configuración y comportamiento del sistema de partidos y a como influye en la conformación de sus agendas políticas.
2. El funcionario elegido privilegiará los intereses de su comunidad por encima de los de su partido político.
3. Tendencia al privilegio de las necesidades de la comunidad específica, por encima de una visión de país o de Estado.
4. Propicia la ausencia de discusiones de orden nacional o las supedita a los intereses parciales<sup>34</sup>.

Respecto a lo relacionado con el sistema de partidos coincidimos con lo manifestado por el autor, pues sin duda, los sistemas mayoritarios tienden a polarizar a los partidos políticos, llegando a un bipartidismo.

El resto de los argumentos van muy relacionados y en torno al riesgo de que se cree un clientelismo que supedita las discusiones de orden nacional por las locales que probablemente no tendrían tanta relevancia. A lo largo de toda esta investigación nos hemos manifestado por que exista una mayor cercanía entre representante y representado y por que la voz de los gobernados se haga escuchar en los recintos parlamentarios a través de la de sus representantes. Esto no quiere decir que apoyemos la idea de que se dejen de lado las discusiones de orden nacional para sustituirlas por discusiones de corte local, sin embargo sí creemos que el perfil del legislador exige el criterio para jerarquizar al momento de crear las agendas políticas. Por otro lado, evitar estas situaciones es responsabilidad también de los partidos políticos.

Finalmente nos referiremos a las principales formas que adopta la representación por mayoría:

*Principio de mayoría relativa.* Este es el que se aplica en nuestra legislación para la elección de diputados en circunscripciones uninominales y consiste en que el candidato que obtiene el mayor número de votos es proclamado triunfador, independientemente del número de votos que hubiesen obtenido sus adversarios. En los países en que se utiliza

---

<sup>34</sup> Sabsay, Daniel A., *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática*, Op. Cit. p. xxv.



esta fórmula únicamente, su objetivo es el de crear mayorías para facilitar la gobernabilidad del sistema.

En las elecciones que se llevan a cabo de acuerdo con este principio en muchas ocasiones, resulta que el triunfador es en realidad un exponente de la minoría más numerosa, por lo que la mayoría de las críticas a este sistema giran en torno a la poca representatividad de los candidatos que resultan electos y a la posición de desventaja en que deja al resto de los partidos, además de que no permite una representación de las minorías.

*Principio de mayoría absoluta.* En este caso para alcanzar el triunfo electoral es necesario obtener más votos que el resto de los candidatos juntos, es decir que el candidato que resulte triunfador deberá contar con al menos el 50 % más uno, del total de los votos válidos emitidos.

En el supuesto de que ninguno de los candidatos haya obtenido la mayoría absoluta es posible recurrir al sistema de voto alternativo o al de doble ronda electoral. El primero de estos se da en los distritos uninominales y exige que el elector numere a todos los candidatos en el orden de sus preferencias. A los candidatos con el menor número de votos se les elimina y se redistribuyen las preferencias hasta que se determina al vencedor por mayoría absoluta. El sistema de doble ronda electoral o "ballottage" permite una segunda elección final entre los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera elección<sup>35</sup>.

La aplicación del voto alternativo, desde nuestro punto de vista, presenta inconvenientes al momento de llevarlo a la práctica, en primer lugar por la dificultad que representaría llevar a cabo el escrutinio de los votos y en segundo lugar por la labor que implicaría explicar al electorado la manera de llevarlo a cabo, ello sin contar que restringiría del derecho al sufragio a las personas que no sepan escribir.

La segunda ronda electoral es una opción más viable y de hecho mucho más utilizada, ésta al permitir que solo participen los dos candidatos más votados, obviamente exige la mayoría absoluta de los votos para el que resulte vencedor. Sin embargo es necesario distinguir entre el "ballottage" y la fórmula mayoría absoluta – mayoría

---

<sup>35</sup> Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Op. Cit. p. 18.

relativa, pues ésta última no exige que se elimine a los candidatos menos votados y por lo tanto en la segunda elección pueden participar más de dos candidatos resultando elegido el que obtenga la mayoría relativa de los votos.

## V. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

“La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”<sup>36</sup>. Este sistema de representación política surge de la idea de que en el parlamento se encuentren representadas las distintas corrientes de opinión que existen en la sociedad de acuerdo con la fuerza que posean al momento de los comicios, es decir, este principio tiene como objetivo que el parlamento sea un reflejo de la sociedad que representa, incluyendo en él a todas las fuerzas sociales y grupos políticos. La representación proporcional asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos.

Si bien es cierto que la fórmula mediante la cual se lleve a cabo la transformación de votos en escaños es trascendental para determinar la proporcionalidad entre los mismos, hay otro factor que es igual de importante, nos referimos al tamaño de la circunscripción. A diferencia de los sistemas de mayoría, en los proporcionales es recomendable que las circunscripciones tengan un tamaño considerable para lograr el propósito de esta clase de sistemas electorales, este tamaño “se mide por el número de miembros que elige cada distrito. De manera que, sin importar los refinamientos matemáticos, cuanto mayor sea el distrito electoral, mayor será la proporcionalidad”<sup>37</sup>.

Los sistemas de representación proporcional, pueden tener diferentes fines y por ello es importante que para su estudio distingamos entre cada uno de los tipos de sistemas electorales de representación proporcional, pues esto nos permitirá entenderlos sin entrar en confusiones y nos permitirá llevar a cabo críticas o comentarios de cada uno de ellos por separado y que conciernen únicamente al subtipo de representación proporcional de que se trate.

<sup>36</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Op. Cit p. 88.

<sup>37</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Op. Cit. p. 20.

Dieter Nohlen los clasifica recurriendo a varios criterios. Por un lado buscó elementos específicos que integran el sistema electoral proporcional; y por otro lado se preguntó por cinco efectos diferentes que los sistemas electorales de representación proporcional pueden o no lograr: 1) exclusión de partidos pequeños; 2) ventajas para los partidos grandes; 3) ventaja para el partido más grande; 4) efecto de concentración en el sistema de partidos; y 5) promover la formación de mayoría partidista por un partido. Con base en lo anterior distingue tres subtipos de sistemas de representación proporcional:

1. Sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad lo más exacta posible ("representación proporcional pura") barreras naturales o artificiales (tamaños de las circunscripciones electorales o barrera legal).
2. Sistemas proporcionales que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios, por lo general, mediante una barrera natural (circunscripciones electorales pequeñas), y que provocan resultados electorales desproporcionales de manera que, entre los partidos que logran escaños parlamentarios, se ven favorecidos los partidos grandes en perjuicio de los pequeños (representación proporcional imperfecta).
3. Sistemas proporcionales que dificultan lograr escaños parlamentarios, por lo general, mediante una barrera legal o un límite de escaños; sin embargo luego de eliminar la multiplicidad de partidos, los escaños se distribuyen proporcionalmente entre los partidos que quedan<sup>38</sup>.

Esta clasificación nos permite encuadrar a cualquier tipo de sistema de representación proporcional dentro de uno de los tres subtipos a que se refiere. Así encontramos por ejemplo, que dentro del primer rubro se haya a aquellos sistemas que no dividían al país en circunscripciones sino que se consideraba a todo el territorio como una sola y de esta manera se distribuían los escaños de manera exactamente proporcional al resultado de las elecciones, pues tampoco existían umbrales legales que limitaran de la representación a aquellos partidos que no obtuvieran un determinado porcentaje de los votos emitidos.

---

<sup>38</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Op. Cit p. 103 y 104.

Actualmente esta clase de sistemas ya no existe, pero la encontramos en los primeros intentos de representación proporcional que hubo en el mundo.

En el segundo inciso nos encontramos con lo que comentamos al principio del estudio de este punto: en sistemas de representación proporcional las circunscripciones pequeñas provocan una representación imperfecta, pues si el número de escaños a asignarse por circunscripción es pequeño, esto representará una ventaja para los partidos mayores ya que serán ellos quienes en realidad tengan las posibilidades de lograr un puesto.

El tercer punto se refiere a aquellos sistemas en los que para que un partido o alianza de partidos logre entrar a la repartición de escaños es preciso que consiga un porcentaje de los votos emitidos. Este porcentaje es previamente establecido por la constitución o por las leyes electorales y aquellos que no logren conseguirlo quedarán excluidos de la repartición. Los votos válidos emitidos serán los que pertenezcan a los partidos o alianzas que hayan logrado cruzar el umbral legal, eliminando así, los de aquellos que no lo logran y los votos nulos. Finalmente los escaños se distribuyen de acuerdo a lo señalado por la fórmula matemática que cada país adopta para esos efectos.

Antes de iniciar el estudio de las fórmulas matemáticas más utilizadas para convertir los votos en escaños de acuerdo al principio de representación proporcional, mencionaremos las ventajas que el mismo Nohlen atribuye a los sistemas de representación proporcional:

1. Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado.
2. Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resultar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.
3. Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.
4. Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.

5. Refleja el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.
6. Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso impide el cambio democrático.<sup>39</sup>

Es importante insistir en que las ventajas que se consideran para un sistema electoral pueden no serlo desde el punto de vista de otra persona, por lo tanto para valorarlos es conveniente hacerlo de manera objetiva y tomando como punto de partida el grado en que cumplen con los fines que de manera individual se plantea cada sistema, y no así desde el punto de en que grado cumplen o dejan de cumplir con los objetivos que se plantea otro sistema electoral.

A continuación analizaremos brevemente las fórmulas electorales más utilizadas en los sistemas de representación proporcional.

Por fórmula electoral entenderemos "el procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes"<sup>40</sup>. La fórmula electoral es una parte integrante del sistema electoral que se refiere únicamente al procedimiento matemático para asignar las curules a los diputados electos, se diferencia del mismo en que el sistema determina si la asignación será por mayoría, proporcional o mixto, mientras que la fórmula es simplemente el procedimiento matemático. Por otro lado el sistema electoral tiene una naturaleza política, atribución que no podemos dar a una fórmula matemática.

Las fórmulas electorales que distinguen los autores son muchas y aún podrían crearse más. Para el objeto de nuestro estudio explicaremos las más comunes y utilizadas en el mundo, de tal manera que el entendimiento posterior de cualquiera otra sería más sencillo.

---

<sup>39</sup> Idem p. 112.

<sup>40</sup> Carreras Francesc de Vallés, M. Josep, Las elecciones, Ed. Blume, España 1977, p. 62.

En primer lugar debemos distinguir a los procedimientos del divisor que son aquellos que dividen los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, produciendo así series de cocientes decrecientes para cada partido asignando los escaños a los mayores cocientes. Las series de divisores son establecidas por la fórmula en particular que se esté aplicando, así por ejemplo la fórmula D'Hondt utiliza los números enteros y la Saint Laguë los números enteros impares. Por otra parte los cocientes decrecientes se producen como consecuencia lógica de la aplicación de un divisor cada vez mayor, pues en la medida de que incrementa el número entre el que se va a dividir al total de los votos obtenidos por cada partido, necesariamente el resultado será menor.

Dentro de los procedimientos del divisor encontramos a las siguientes fórmulas:

Fórmula D'Hondt. Su principal característica es su serie consecutiva de divisores, que son los números enteros (1,2,3,4, etc.). Los votos obtenidos por cada partido se dividen por estos divisores en operaciones consecutivas y finalmente los escaños son atribuidos a los cocientes más elevados. Por ejemplo, en una elección en la que se repartirán 10 escaños y participan en la contienda electoral un total de cuatro partidos políticos (partidos A, B, C y D), obteniendo los siguientes resultados A: 1,000 votos; B: 4,000 votos; C: 3,500 votos; y D: 1,500 votos, lo que ocurriría al aplicar esta fórmula sería lo siguiente:

	A	B	C	D
1	1000	4000	3500	1500
2	500	2000	1750	750
3	333.3	1333.3	1166.6	500
4	250	1000	875	375
5	200	800	700	300
6	166.6	666.6	583.3	250
7	142.85	571.4	500	214.2
8	125	500	437.5	187.5
9	111.1	444.4	388.8	166.6
10	100	400	350	150

Los divisores utilizados fueron los números enteros del uno al diez, por ser diez el número de escaños disponibles. De acuerdo con la tabla al partido B le corresponderían los escaños 1,3,6 y 9 sumando un total de cuatro curules. Al partido C los escaños 2,4,7 y 10 sumando también cuatro posiciones. Al partido D le correspondería el quinto escaño disponible, mientras que al partido A el octavo, correspondiéndoles un escaño únicamente, respectivamente. Las posiciones de los escaños que obtiene cada partido responde al cociente que resulta de la ecuación empleada. Así, encontramos que a 4,000 corresponde la primera posición, a 3,500 la segunda, a 2,000 la tercera, y así sucesivamente.

Método de la cifra repartidora. Se basa en el de D'Hondt y divide al total de los votos obtenidos por cada partido político sucesivamente entre 1,2,3,4, etc. hasta llegar al número preciso de vacantes, colocando luego los resultados así producidos en orden decreciente. En vez de asignar los escaños según este orden, la última de las cifras decrecientes es la "repartidora" que determina cuantos representantes obtiene cada lista, para lo cual se divide el número de votos de cada lista por dicha cifra.

De acuerdo con nuestro ejemplo, empleando esta fórmula la cifra "repartidora" sería 100, y corresponderían un escaño al partido A; cuatro al partido B; tres al partido C; y uno al partido D. En este supuesto encontraríamos el problema de que hacer con los votos restantes, que serían los correspondientes a los decimales de los cocientes de las divisiones que se llevan a cabo para llegar a estos resultados. Generalmente los restos son asignados en un segundo nivel (que además permite lograr una mayor proporcionalidad), a través de las fórmulas que para tal efecto existen y que explicaremos más adelante.

Fórmula Saint Laguë. Esta fórmula es muy similar a la de D'Hondt, únicamente que en este caso la serie de divisores son los números enteros impares (1,3,5,7, etc.), produciendo de esta manera diferentes resultados. Nuevamente recurriremos a nuestro ejemplo:

	A	B	C	D
1	1000	4000	3500	1500
3	333.3	1333.3	1166.6	500
5	200	800	700	300
7	142.8	571.4	500	214.2

9	111.1	444.4	388.8	166.6
11	90.9	363.6	318.1	136.3
13	76.9	307.6	269.2	115.3
15	66.6	266.6	233.3	100
17	58.8	235.2	205.8	88.2
19	52.6	210.5	184.2	78.9

De acuerdo con esta fórmula igualmente corresponderían cuatro escaños para el partido B y uno para el partido A. Sin embargo en la repartición del décimo escaño encontramos que el partido D y el C cuentan con un cociente de 500 respectivamente, por lo que habrá que decidir de otra manera a quien le corresponderá dicha posición, situación que nos permite apreciar la diferencia existente con las fórmulas explicadas previamente. Este método, al incrementar el margen entre divisores aumenta también el margen entre cocientes, y ello provoca que los partidos mayores vean relativamente disminuida su ventaja porque el costo de cada nuevo escaño es para ellos progresivamente más elevado.

Fórmula Saint Laguë modificada. La diferencia con la fórmula anterior consiste en que el primer divisor pasa de 1 a 1.4, reduciendo en un 40% el primer cociente de cada partido, situación que perjudica a los partidos más pequeños. De acuerdo con el ejemplo que hemos manejado, los primeros cocientes de los partidos A, B, C y D serían 714.2, 2857.1, 2500 y 1071.4 respectivamente.

Procedimientos del Cociente Electoral. Otra manera de determinar el número de escaños que corresponde a cada partido de acuerdo al principio de representación proporcional es a través del cálculo del cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Con la aplicación de estos métodos, los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos por ellos recibidos. El cociente se obtiene dividiendo el número de votos válidos emitidos entre el número que determine la fórmula electoral de que se trate.

Fórmula Hare o del cociente electoral simple o natural. Se calcula dividiendo los votos válidos emitidos en favor de cada partido por el número de escaños en la circunscripción. Aplicando esta fórmula al mismo ejemplo obtendríamos que al partido A le correspondería un escaño; al partido B cuatro; al C tres; mientras que al partido D también le correspondería uno. En este supuesto se asignarían únicamente ocho de las



diez curules disponibles, las dos restantes se distribuirían en un segundo nivel tomando en cuenta los restos de los votos, que son los correspondientes a los decimales de cada división a través de métodos que explicaremos posteriormente.

**Fórmula Hagenbach – Bischoff o cuota Droop.** En este caso el cociente se obtiene dividiendo el número de votos válidos emitidos para cada partido por el número de escaños en la circunscripción más uno. Al crecer el divisor de esta operación los cocientes disminuyen y ello provoca que se asignen en el primer nivel un número menor de escaños dejando más disponibles para la asignación en el segundo nivel.

**Fórmula del cociente electoral modificado o cuota imperiali.** El cálculo en esta fórmula se lleva a cabo de igual manera que en las dos anteriores con la diferencia de que al número de escaños en la circunscripción se suma dos, obteniendo así cocientes aún menores y por lo tanto dejando más escaños disponibles para el reparto en el segundo nivel.

**Cuota Imperiali reforzada.** Divide el número total de votos válidos por la magnitud de la circunscripción más tres.

A los votos que no son suficientes para alcanzar un escaño, y que por lo tanto sobran, se les llama restos. Éstos se distribuyen en un segundo nivel de asignación de escaños de acuerdo con las siguientes fórmulas:

**Método del resto mayor.** Después de la asignación en el primer nivel, enlista los votos que sobraron a cada partido. Los que cuentan con los restos más elevados son los que obtienen los escaños que faltan por asignar.

**Método del resto menor.** Después de la asignación en el primer nivel, enlista los votos que sobraron a cada partido. Al partido que cuente con el resto más bajo se le asigna el primer escaño disponible y así sucesivamente hasta que el número de espacios por asignar lo permita.

**Método del reparto de restos.** Este método es similar al de D'Hondt y consiste en que los restos se dividen por series de divisores hasta el número de escaños que faltan por repartir, por ejemplo: si en una circunscripción de diez escaños se asignaron cinco en el primer nivel, la serie de divisores sería 1,2,3,4 y 5. Finalmente los escaños se asignan a los partidos que obtienen los cocientes más elevados en la última división.

Método del medio mayor. El resto de votos de cada partido se divide entre el número de escaños obtenidos en el primer nivel más uno asignando, finalmente los escaños, a los partidos que cuenten con los cocientes más elevados.

A continuación nos referiremos a dos sistemas que no pertenecen a los métodos del divisor ni al del cociente electoral, nos referimos a los sistemas de proporciones matemáticas o Hare/Niemeyer y sistema de proporciones matemáticas modificado o Hare Niemeyer modificado.

El primero de ellos consiste en multiplicar la cantidad de votos válidos emitidos por cada partido político por el número total de escaños por asignar, y el total así obtenido se divide entre el número total de votos válidos emitidos. Los partidos obtienen tantos escaños como números enteros resulten. Los escaños restantes se distribuyen según el valor del número decimal posterior, atribuyendo el escaño al partido que posea el más elevado. A esta fórmula podemos dividirla en dos partes, la primera de ellas trata de lo que en matemáticas se conoce como "regla de tres":

Total de votos válidos emitidos ----- 100% de los escaños

Votos válidos emitidos de cada partido ----- Y% de los escaños

De acuerdo con la "regla de tres" las constantes que se cruzan se multiplican y el resultado de esta operación se divide por la última constante que sobra, obteniendo así el resultado de la incógnita "Y". Para dejar aún más clara esta fórmula ocuparemos nuevamente el ejemplo a que nos hemos referido con anterioridad en dónde el total de votos válidos emitidos es igual a 10,000; el 100% de los escaños es igual a 10 y el total de votos válidos emitidos de cada partido es, para A 1000; para B 4000; para C 3500; y para D 1500 votos.

En el caso del partido A la operación sería la siguiente:

$$1000 \times 10 = 10,000$$

$$10,000/10,000 = 1$$

Por lo tanto a este partido le correspondería un escaño. Llevando a cabo la misma operación con el resto de los partidos (obviamente aplicando la votación que le corresponda a cada uno), tendríamos que al partido B se le asignarían 4 escaños; al partido C, 3; y al partido D, 1 escaño, en el primer nivel.

La segunda parte de este método consiste en tomar en cuenta los decimales para repartir los escaños que restaron, otorgando a los decimales más elevados las posiciones. En nuestro ejemplo se asignaron en el primer nivel un total de ocho curules. Los partidos a los que les sobraron votos fueron C y D con 500 cada uno, sus cocientes fueron de 3.5 y 1.5 respectivamente, por lo tanto una curul corresponderá a cada uno de estos partidos.

Sistema de proporciones matemáticas modificado o Hare/Niemeyer modificado. El sistema anterior presentaba el problema de que un partido podría obtener la mayoría absoluta de los votos y aún así no tenerla en el parlamento, por lo tanto se le hizo una modificación en el sentido de que al obtener un partido la mayoría absoluta se le asigna un escaño más dejando el resto del sistema exactamente igual.

Finalmente nos referiremos al sistema de voto único transferible que funciona de una manera muy distinta al resto de los sistemas que hemos explicado. En distritos con varios representantes, se pide a los votantes que enumeren a los candidatos por el orden de su preferencia; todo voto por encima de la cuota necesaria para obtener un escaño (cociente electoral) se reasigna a la segunda preferencia; entonces se eliminan a los candidatos con menos votos y las segundas preferencias son redistribuidas hasta que todos los escaños han sido asignados.

## VI. SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN MIXTOS.

Se conoce como sistemas mixtos a aquellos a través de los cuales una misma cámara se integra combinando criterios de proporcionalidad y de pluralidad<sup>41</sup>, es decir, de acuerdo con esta definición, en donde encontremos una cámara del parlamento que combine para su integración, el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional, nos encontraremos frente a un sistema de representación mixto. Un sistema mixto, en sentido estricto:

---

<sup>41</sup> Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Op. Cit. p. 17.

“producirá un órgano cuya composición combina una representación proporcional con una no proporcional entre sus miembros, y por tanto un resultado semiproportional y/o semimayoritario (...), un sistema verdaderamente mixto es aquel en que los parlamentarios reflejan una proporción balanceada por una desproporción”<sup>42</sup>.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que una condición necesaria para afirmar que un sistema es mixto, en sentido estricto, es, que además de utilizar ambos principios de representación, el resultado final de la asignación de escaños no debe ser demasiado proporcional al número de votos válidos emitidos, pues de ser así nos encontraríamos frente a un sistema proporcional personalizado que más adelante explicaremos.

El concepto de sistemas de representación mixtos surge a partir de una comprensión equivocada del sistema alemán (sistema de representación proporcional personalizado), que es una forma mixta en términos de los criterios de votación, pero no de los resultados, que son completamente proporcionales para todo el parlamento<sup>43</sup>.

Dieter Nohlen distingue tres formas de combinación de la uninominalidad con la proporcionalidad: el sistema proporcional personalizado, el sistema personalizado compensatorio y el sistema segmentado (en parte uninominal y en parte proporcional). Entre sí se distinguen sobre todo por el alcance de la proporcionalidad en términos técnico y en términos de su efecto. Así, el primer sistema electoral es proporcional en el origen mismo de la adjudicación de los escaños, no dejando ningún espacio para que la uninominalidad distorciona la relación proporcional entre votos y escaños. El segundo es proporcional sólo en la medida en que los escaños de representación proporcional pueden igualar, en el proceso de compensación, las distorsiones en la relación votos-escaños, producto de la adjudicación de una parte de los escaños por mayoría (relativa o absoluta); el efecto proporcional del sistema puede variar según las circunstancias (relación escaños uninominales vs proporcionales, estructura del sistema de partidos, comportamiento electoral, etc.). El tercero se aleja de la representación proporcional, dado que el margen

---

<sup>42</sup> Idem p. 91.

<sup>43</sup> Ibidem.

de efecto proporcional del sistema se restringe exclusivamente a la parte de los escaños que se adjudican de forma proporcional, dejando totalmente fuera de influencia la parte de los escaños para cuya adjudicación rige el criterio de la mayoría. Para componer el parlamento, se juntan únicamente los resultados parciales, es decir, uninominales y proporcionales. Aquí podría ser útil el criterio de la relación cuantitativa entre los dos tipos de escaños para determinar el tipo o subtipo de sistema electoral.<sup>44</sup>

Con base en los argumentos de ambos autores es posible hablar de sistemas mixtos en sentido estricto, apegándonos a lo señalado por Sartori, o bien podemos hablar de sistemas mixtos en un sentido más amplio de acuerdo con Nohlen.

Siguiendo al segundo de los autores en cita, explicaremos en este punto al sistema alemán o principio de representación proporcional personalizado, sin embargo es preciso señalar, como lo hicimos anteriormente, que desde nuestro punto de vista la manera correcta de clasificar a los sistemas electorales es a partir de la manera en que reflejan la voluntad de los electores en el parlamento, y que de acuerdo con este criterio el sistema electoral alemán es un sistema completamente proporcional.

Este sistema aplica la fórmula decisoria mayoritaria para la mitad de los diputados y en escala de circunscripciones uninominales, mientras que para la distribución del total de los escaños rige la representación proporcional como fórmula decisoria y por lo tanto como principio de representación. Es decir que la mitad de los miembros del *Bundestag* es elegida de acuerdo al principio de mayoría relativa y la otra mitad a través de listas de los partidos en circunscripciones plurinominales, y finalmente la distribución de los escaños se lleva a cabo de acuerdo con el principio de representación proporcional.

Cada elector cuenta con dos votos, uno de ellos es para elegir al diputado en la circunscripción uninominal de acuerdo al principio de mayoría relativa y el otro para elegir la lista del partido, que es cerrada y bloqueada, en una circunscripción plurinomial y mucho más grande a la que denominan *Land*. Otra particularidad del segundo voto es que es éste el que determina cuantos diputados envía cada partido al parlamento.

Para que un partido tenga derecho a que se le repartan escaños es necesario que alcance cuando menos el 5% de los votos válidos emitidos a escala nacional. Este porcentaje a estado sujeto a múltiples discusiones ya que a algunos les ha parecido muy

---

<sup>44</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Op. Cit p. 310.

elevado y por lo tanto contrario a la esencia de la representación proporcional, pues al no permitir que los partidos más pequeños que este porcentaje obtengan representación, el parlamento no puede reflejar fielmente a la sociedad que representa. Sin embargo, la barrera legal se ha mantenido y ha sido también un factor importante para evitar la fragmentación del sistema de partidos.

El número de escaños que le corresponde a cada partido se determina a través de una doble utilización de la fórmula Hare/Niemeyer modificado. Primero se comprueba el número de escaños que corresponde a cada partido en el parlamento. Para esto se suman los segundos votos obtenidos por lista de *Land* por cada partido a nivel nacional. Con base en este número total de votos se aplica la fórmula antes mencionada para determinar el número de escaños que corresponde a cada partido. En la distribución de los escaños participan solo los partidos que hayan superado la barrera legal. Posteriormente, en una segunda operación se aplica nuevamente el método Hare/Niemeyer modificado para repartir los escaños ya asignados a cada partido a nivel nacional entre sus distintas listas de *Land*. Una vez determinado el número de escaños que corresponden a cada partido, se sustraen los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales. Es decir, que éstos se restan del número de escaños obtenidos a nivel nacional (evitando la doble asignación de escaños) los escaños restantes se adjudican a los candidatos de las listas *Land*. Si el número de escaños conseguidos por un partido, en la circunscripción con los primeros votos, sobrepasa a la cantidad que le corresponde a la lista de *Land* por los segundos votos, el partido conserva estos escaños sobrantes, aumentándose, transitoriamente, el número total de diputados, situación que de ninguna manera distorsiona la relación entre votos y escaños en el parlamento<sup>45</sup>.

## VII. DEFENSA DE LAS MINORÍAS.

Al referirnos a sistemas electorales y en particular a la representación proporcional, necesariamente se debe de hablar de defensa de las minorías, pues esta clase de representación, al garantizar que las voces de todas las fuerzas políticas serán escuchadas en el parlamento, es en sí, un mecanismo de defensa de los grupos minoritarios.

---

<sup>45</sup> Idem p. 202.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en cuanto a la terminología jurídico – política define a la minoría como un conjunto de votos dados en contra de lo que opina el mayor número de votantes; fracción de un cuerpo deliberante, por lo regular opuesta a la política del gobierno; o bien, parte menor de los individuos que componen una nación<sup>46</sup>.

Por otra parte Paloma Requejo las define como “aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica”<sup>47</sup>

Con base en lo anterior, entenderemos por minorías, para los efectos de esta investigación, a aquellas fuerzas políticas que en el reparto de escaños parlamentarios lograron un número inferior al logrado por el partido o alianza de partidos que más haya obtenido.

Debemos de tener en cuenta el papel que juegan los sistemas electorales en el ascenso de los grupos minoritarios a los parlamentos, en este sentido, en los sistemas mayoritarios lo logran a través del triunfo en un número menor al total de circunscripciones disputadas, es decir que al obtener el triunfo en determinados distritos, las minorías llegan al parlamento, y por lo tanto podrán hacerse escuchar en las Cámaras.

Por otra parte los sistemas proporcionales, al buscar la proporcionalidad entre votos y escaños garantizan el arribo de las minorías a los parlamentos, en palabras de la misma autora citada, la fórmula proporcional muestra “la verdadera heterogeneidad del cuerpo electoral, y hace que las minorías vean fielmente representada toda su diversidad. Tal es así que, al dificultar su empleo la formación de mayorías claras, no resulta exagerado afirmar que con ella el parlamento se convierte en una cámara donde todo son minorías aisladamente consideradas y, por ende, susceptibles de protección, incluso aquellos que numéricamente son los más, pues en último término no dejan de ser otra cosa que una minoría mayoritaria”<sup>48</sup>. Esta afirmación nos parece muy acertada en general, sin embargo no debemos olvidar que los sistemas proporcionales son sólo eso: sistemas que pretenden reflejar en el parlamento la fuerza que demostraron en las elecciones los diferentes

<sup>46</sup> Diccionario Universal de Términos parlamentarios, Op. Cit. p. 621.

<sup>47</sup> Requejo, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias, Ed. Ariel, México 2000, p. 33.

<sup>48</sup> Idem p. 38.

partidos que contendieron, y por lo tanto, si alguno de ellos obtuvo la mayoría absoluta de los votos también esta circunstancia debe ser reflejada lo que dejaría sin validez la segunda parte de lo mencionado por nuestra autora.

Se deben distinguir dos momentos en cuanto a la defensa de las minorías, el primero se refiere a como favorecer la representación de los partidos minoritarios y/o de las minorías y lo encontramos antes de la elección; el segundo se refiere a la protección de los grupos minoritarios una vez que se han distribuido los escaños y se encuentra funcionando el parlamento. En cuanto al primero, Sartori<sup>49</sup> menciona a los siguientes:

**Votación acumulativa.** A cada votante se le dan tantos votos como el número de escaños que se llenarán, y se le permite distribuirlos como él quiera y en ocasiones darlos todos a un candidato.

Este mecanismo, al permitir que se vote varias veces por un mismo candidato, aumenta las posibilidades de que las minorías hagan llegar a sus representantes al congreso, pues las mayorías tendrán que repartir sus votos entre un mayor número de candidatos.

**Voto por puntos.** Al elector se le dan más votos (puntos) que el número de escaños en juego, y después se le deja que ordene a los candidatos según los puntos que asigna a cada uno.

Este sistema funciona de manera muy similar al anterior, con la diferencia de que en este caso son más el número de votos otorgados que el de candidatos a elegir. Asimismo permite a las minorías ganar representación a través de la acumulación de sus votos en favor de un mismo candidato.

**Voto limitado.** Consiste en dar a los electores de distritos con varios representantes más de un voto, pero menos que el número de representantes que se elegirán.

En circunscripciones plurinominales, igualmente las minorías podrán concentrar sus votos en favor de su candidato. Los aspirantes de los partidos mayoritarios, al ser más verán reducidos el número de votos obtenidos y esto provoca que las minorías obtengan representación.

---

<sup>49</sup> Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Op. Cit. p. 34-36.



Creación de distritos *ad hoc*. Para ello, se trazan las fronteras de los mismos de tal manera que se determine intencionalmente el grupo que ganará por mayoría relativa.

A esta práctica se le conoce como *Gerrymandering*, por Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien por primera vez en 1812 tuvo la idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes. Aunque en su momento consistió en una burla, ha adquirido legitimidad en los Estados Unidos como medio para asegurar la representación étnica.

Los últimos dos mecanismos citados son los más utilizados. En realidad la votación acumulativa y el voto por puntos son aún métodos teóricos a los que se les tiene depositada mucha confianza para su futuro funcionamiento.

En cuanto al segundo momento que mencionamos, el que corresponde a la protección de los grupos minoritarios una vez que se han distribuido los escaños y se encuentra funcionando el parlamento, nuevamente nos remitiremos al texto de Paloma Requejo<sup>50</sup> para desarrollarlo.

No cabe duda de que un parlamento democrático es aquel en donde se toman decisiones conforme a la regla mayoritaria. Pero además, es una institución donde han de verse representadas las distintas fuerzas políticas atendiendo a los resultados electorales que cada una haya obtenido. Esta presencia no sólo ha de hacerse patente en el pleno, sino también ha de encontrar su reflejo, en otros órganos parlamentarios, pues éstos tienen atribuidas funciones vitales para la organización de un trabajo parlamentario en el que todos, mayorías y minorías, están llamados a participar. La protección de las minorías, se debe de llevar a cabo en atención a su inferioridad numérica, sin que se haya de tener en cuenta si apoyan al gobierno o si, al contrario, actúan como oposición. Lo que se pretende es no defraudar la voluntad expresada por los ciudadanos en las elecciones con una composición del parlamento y de sus órganos que desvirtúe su representatividad, al no poder identificar en ellos a los distintos grupos que han obtenido, en mayor o menor medida, el apoyo del electorado. Si bien no todos tendrán el mismo peso a la hora de decidir, a todos se les debe conceder la oportunidad de intervenir en las discusiones que se

---

<sup>50</sup> Requejo, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias, Op. Cit. p.p. 56 - 130.

susciten en los diferentes órganos parlamentarios y concurrir de este modo a formación de su voluntad.

En primer lugar debemos tener presente que en la actualidad son los grupos y no los parlamentarios singulares, los creadores de la vida de las cámaras. Esta situación nos lleva a la reflexión de que el grado de protección con el que cuentan las minorías se determina por la rigidez o flexibilidad de los criterios que se establezcan para la constitución y permanencia de los grupos parlamentarios y por la presencia de instrumentos correctores que confieran a determinados colectivos minoritarios un estatus y una operatividad similar a los que disfrutaban los grupos parlamentarios, sin serlo.

Nuestra legislación entiende por grupo parlamentario al conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Para formar un grupo parlamentario generalmente se manejan dos elementos: la afinidad ideológica entre los partidos que formarán el grupo y la entidad numérica. Cuantos más parlamentarios se requieran para formar un grupo, menos protección tendrán las minorías, pues se les niega la posibilidad de disfrutar de unas facultades sólo reservadas a los grupos; y en sentido contrario, si se flexibiliza el cumplimiento de tales requisitos o desde el principio se exige un número poco significativo para componer el grupo, o, incluso, si se prevén alternativas a esta figura con un régimen parejo, más garantías habrá para las minorías.

En México la Ley dispone que los diputados que integren un grupo parlamentario deberán de pertenecer al mismo partido político, por lo tanto no es posible pensar en que dos partidos con afinidad ideológica puedan unirse para crear un mismo grupo. Por otra parte el mínimo de integrantes con que deben contar es de cinco diputados, es decir, la mitad del mínimo de diputados con que cuenta un partido al obtener escaños parlamentarios. Con base en lo anterior es posible afirmar que en nuestra Cámara baja todos los partidos que logran superar la barrera legal, tienen garantizadas las ventajas que el ordenamiento confiere a los grupos parlamentarios.

A los diputados que no se inscriben o que dejan de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro, se les considera como diputados sin partido y por disposición legal se les deben de guardar las mismas consideraciones que a todos los

legisladores y apoyarlos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular. No obstante las buenas intenciones de la ley, en realidad un diputado que no pertenece a algún grupo parlamentario ve muy coartado su campo de acción en el órgano legislativo, pues como ya hemos mencionado, en la actualidad toda la actividad legislativa se realiza a través de los grupos parlamentarios. En otras legislaciones, por ejemplo en España, estos diputados pasan a ser parte de un grupo mixto que goza de todas las ventajas de los demás grupos parlamentarios y que de alguna manera sirve para defender a las minorías representadas por el diputado sin partido.

La participación de las minorías en la elección, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno y de administración de las cámaras es imprescindible debido a las competencias que tienen dichos órganos, incluso pueden llegar a adquirir una importancia decisiva condicionando la posición de las minorías en el parlamento y el trabajo diario que han de llevar a cabo. La manera de conformar esta participación —a través del consenso o de una representación proporcional en su composición, flexibilizando los canales de discusión, buscando nuevos modos, distintos a la votación, de poner fin a la actividad del órgano...— no siempre será coincidente y dependerá muchas veces de la propia configuración del órgano que en cada caso se trate.

En el caso de la elección del presidente de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se exige que su elección, así como la de cada uno de los miembros de la mesa directiva, se realice mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno. Esta mayoría calificada provoca que las minorías adquieran una mayor importancia en la elección de la mesa directiva y por lo tanto les otorga un mayor margen de negociación con los partidos mayores, interesados en que sean sus candidatos, los integrantes de tal órgano.

No obstante lo anterior, el ordenamiento no dispone la participación de las minorías en la integración de la mesa directiva, en este sentido creemos que debería existir tal disposición de manera que la representación proporcional encuentre también reflejo en la estructuración de los órganos del parlamento. En Italia, por ejemplo, además de la exigencia del voto limitado en la elección de la mesa se realiza un llamamiento al consenso en cuanto a su composición y se establece la obligación de que todos los grupos

parlamentarios estén representados en ella, permitiéndose incluso aumentar para ello, el número de secretarios. Asimismo en el parlamento federal alemán, el propio *Bundestag* determina su número, teniendo siempre presente en la formación de la mesa, según se exige reglamentariamente, el criterio de proporcionalidad que rige la composición de otros órganos parlamentarios.

Además de las formas descritas, también es posible llevar a cabo la protección de las minorías haciendo de la mesa directiva un órgano institucional en el que a través de su elección por mayorías calificadas, se llegue a un consenso en su composición y no a una mera distribución por cuotas.

Otro órgano del Congreso de gran importancia, y por lo tanto que debe garantizar la protección de las minorías, es la Comisión Permanente. Se compone de treinta y siete miembros, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas cámaras<sup>51</sup>. Nuevamente encontramos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no dispone la obligación de que los partidos minoritarios deban estar representados en el órgano. Por otra parte, para la toma de decisiones de la comisión permanente no se exigen mayorías calificadas, lo que deja en una posición de aún mayor desventaja a los partidos pequeños.

En lo relativo a la integración de las comisiones ordinarias nuestra ley contiene disposiciones que garantizan la protección de las minorías en el trabajo parlamentario. En la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, que destaca por su importancia, todos los grupos parlamentarios deben de estar representados. Asimismo, para la integración del resto de las comisiones, la junta de coordinación política toma en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formula las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. Al señalar en quienes recaerá la responsabilidad de presidirlas y de fungir como secretarios, cuida que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representan en el pleno.

---

<sup>51</sup> Ver en capítulo primero lo relativo a la Comisión permanente en el punto dedicado al Congreso de la Unión.

Disposiciones como las que acabamos de mencionar logran que si bien, en la fase de decisión rige el criterio de igualdad y triunfa la mayoría numérica, en la fase de propuesta y de discusión rige el criterio de libertad y con él la protección a las minorías.

Una vez que hemos mencionado los mecanismos de protección para las minorías en cuanto a la integración de la Cámara así como de sus órganos, no debemos olvidarnos del papel que juegan en el proceso legislativo. Así tenemos que tienen la facultad de promover la iniciación de leyes. Ello es un instrumento eficaz en manos de los diputados que integran el pleno, y que les permite obligar a éste para que se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones de otra índole por las que ha decidido aprobar o rechazar la propuesta legislativa sometida a consideración.

Finalmente nos referiremos a las preguntas e interpelaciones como medio en favor de las minorías para garantizar su defensa. En este sentido, es posible afirmar que son de gran importancia puesto que deja en manos del parlamentario singular la iniciativa de tomar alguna medida que pueda repercutir en la política del destinatario de las preguntas, esto es, el gobierno o sus miembros. La mayoría como tal no dispone de instrumentos para oponerse a que las minorías puedan interrogar al gobierno requiriéndole una respuesta oral o escrita, según el caso ante el pleno o ante las comisiones.

## CAPÍTULO CUARTO

### EL CONTEXTO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

#### I. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963.

Probablemente esta reforma fue la más importante que en su momento había sido publicada en materia electoral desde 1910-1911. Se encargó de reformar los artículos 54 y 63 de nuestra Carta Magna; su iniciativa fue elaborada por el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, el 22 de diciembre de 1962, y reguló cinco elecciones federales a la Cámara de Diputados, las de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

Aproximadamente a mediados del siglo pasado comenzó a tomar mayor fuerza la demanda de que las diferentes corrientes políticas tuvieran acceso a la Cámara de Diputados. Hasta 1943 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo el control absoluto de los órganos legislativos. En 1946 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó sus primeras curules, sin embargo, nunca elevó su representación de cinco diputados sino hasta la aplicación de la reforma que aquí analizamos. Otras fuerzas políticas como el Partido Fuerza Popular, el Partido Popular Socialista, el Partido Nacionalista de México y el Partido Auténtico de la Revolución jamás obtuvieron, cada uno, más de dos diputados en una sola legislatura.

La necesidad de integrar la Cámara en forma distinta, a efecto de dar mayor representación a esos partidos, cobraba mayor trascendencia día a día. Desde hacía tiempo se buscaba la modificación del sistema electoral. Se contempló la Representación Proporcional tal y como se aplicaba en algunos países de Europa y América Latina. La primera persona en proponerlo fue Miguel Lanz Duret, en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*. Posteriormente el Partido Popular y finalmente el PAN – aunque no propuso la representación proporcional como tal ni un mecanismo legal concreto que variara el sistema-, exigió que la Cámara de Diputados dejara de ser el asiento de un solo partido<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y Evolución del Sistema Electoral*, Op. Cit. p. 142.

Alonso Lujambio e Ignacio Marván Laborde<sup>2</sup> señalan que de entrevistas realizadas a Luis Echeverría y a José López Portillo, se infiere que el costo que representaba para el PRI mantener la pluralidad del Congreso en un sistema mayoritario puro, fue una de las razones para estudiar la introducción de complementos de representación proporcional en el sistema electoral, y así, mantener los equilibrios políticos en el PRI sin necesidad de hacer sacrificios: "los diputados de partido no lastimaban ningún interés esencial del partido en el poder. Por el contrario estimulaban la participación y la votación".

Se dice que para reflejar pluralidad en la Cámara de Diputados, el PRI se vio en la necesidad de hacer fraude a algunos de sus propios candidatos en circunscripciones uninominales. Sin duda, la introducción de los diputados de partido fue una sana solución a los conflictos que originaba tal situación al interior del entonces partido oficial.

El 22 de diciembre de 1962 fue presentado en la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales. La esencia del documento que dio entrada a las minorías con una mayor representación es la siguiente:

Si un partido político no alcanzaba más de 20 escaños a través de triunfos en los distritos uninominales (entonces únicamente existían éstos), y sí obtenía cuando menos un 2.5% de la votación total, ganaba el derecho de contar con un mínimo de cinco diputados de partido. Además por cada 0.5% extra que obtuviera en la votación, tenía derecho a contar con un diputado más hasta llegar a 20.

En atención a que de ninguna forma se planteó la creación de listas para determinar quienes ocuparían los escaños disponibles creados por el nuevo sistema, los "diputados de partido" serían aquellos candidatos uninominales que, no habiendo obtenido el triunfo mayoritario, se constituyeran como los "mejores perdedores".

Asimismo proponía incluir por primera vez en el texto de la Constitución el concepto de partido político, consagrado por la ley como la forma de agrupamiento cívico de los ciudadanos para fines electorales.

Debido a la importancia que tuvo la iniciativa, resulta interesante transcribir algunos de sus párrafos a efecto de apreciar con mayor claridad el espíritu de la reforma:

---

<sup>2</sup> Alonso Lujambio e Ignacio Marván Laborde, "La formación de un sistema electoral 'netamente mexicano'. La reforma de los 'diputados de partido', 1962 - 1963", en Diálogo y Debate de cultura política, abril - junio, México 1997.

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular.

Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncian a favor de un partido político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria.

En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

Por otra parte, no sería bien aceptada en las diversas Entidades Federativas del país la supresión del sistema de diputados por circunscripción territorial

(...)

después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que (...) pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos 'diputados de partido'.

Se ha calculado que un partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, para tener derecho a la obtención de 'diputados de partido'.

(...)

Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los 'diputados de partido'.



En la sesión en que fue aprobada la iniciativa participaron diputados de todos los partidos representados en la Cámara refiriéndose a la misma como un paso de inestimable valor en el progreso democrático.

De la lectura de los párrafos anteriores, llegamos a la conclusión de que la iniciativa respondió a las críticas de que había sido objeto el sistema político mexicano, tanto en el interior como en el exterior, por la falta de representación de las minorías políticas. Sin embargo, en los mismos encontramos la razón del porqué lo limitada de la reforma: es notoria la preocupación por conservar a toda costa la mayoría en el Congreso. En resumen, por un lado hicieron caso a los reclamos de que era objeto el sistema, pero por otro, crearon un mecanismo perfectamente diseñado para que las minorías no pudieran poner en peligro la gobernabilidad del país. Lujambio y Marván Laborde<sup>3</sup> además mencionan que la reforma de 1962 - 1963, se planteó para revitalizar el interés en los procesos electorales y adecuar las instituciones de representación a las circunstancias, y agregan:

Ubicada la élite política del régimen en el dilema existente entre plantear condiciones para reorganizar e incrementar la competencia electoral o reforzar el control político ante el crecimiento de conductas antisistémicas, con la reforma encontró la salida para garantizar la continuidad de la competencia electoral como fuente de legitimidad democrática asegurando, a la vez, un alto grado de control sobre el avance opositor y sobre la naturaleza del sistema de partidos como un todo.

No obstante lo anterior, no cabe duda de que la reforma fue un gran avance en el proceso de democratización en nuestro país. A partir de que los representantes de los partidos pequeños pudieron hacerse escuchar en la Cámara de Diputados, comenzó una verdadera labor de oposición que poco a poco desenvocaría en la instauración del Principio de Representación Proporcional y beneficiaría la búsqueda de consensos, característica esencial de todo sistema que se presume democrático. Además significó un parteaguas en la historia de la representación en México, por primera vez en nuestra historia se instauró un método diferente al de mayoría relativa en circunscripciones uninominales para la designación de representantes en la Cámara Baja.

---

<sup>3</sup> Idem.

El sistema instaurado fue uno mixto de acuerdo a la definición de Sartori a que hicimos mención en el capítulo anterior<sup>4</sup>. Armonizó el sistema de mayoría relativa con una especie de representación proporcional, constituyendo así, los llamados "Diputados de partido". Los objetivos, tal y como es de esperarse en esta clase de sistemas, fueron contradictorios: buscó ganar legitimidad a través de la proporcionalidad pero impidió de antemano la posibilidad de compartir las decisiones; mantuvo la capacidad de decisión de la mayoría e impidió sistemáticamente la formación de una mayoría alternativa que hiciera que el sistema renovara su legitimidad por la vía de los acuerdos parlamentarios.

En cuanto a los resultados es posible afirmar que se protegió al principio de mayoría. Si consideramos que había tres partidos - pues al analizar el impacto de la reforma en las diferentes organizaciones políticas observamos que la izquierda independiente fue excluida desde las primeras elecciones en que se aplicó al negársele el registro al Frente Electoral del Pueblo -, y que cada uno de los partidos, hipotéticamente, podría contar con un máximo de 20 "diputados de partido", podemos ver que en el escenario más adverso que los reformadores de entonces previeron para el ejecutivo y el PRI, era el de una Cámara de Diputados integrada por 235 miembros, en el cual 175 serían electos en los distritos de mayoría y 60 de oposición. Potencialmente, la parte de la Cámara integrada por proporcionalidad sería de un máximo del 26 por ciento de la misma, es decir, ni en el peor escenario se perdía la mayoría calificada del 66 por ciento. Por lo tanto la reforma garantizó, aún en el peor de los escenarios para el partido en el poder, la gobernabilidad tanto para la reforma a las leyes secundarias como para la enmienda a las normas constitucionales.

Al decir del maestro Tena Ramírez<sup>5</sup>, la reforma organizó el derecho de las minorías para que, sin dejar de serlo, pudieran participar en la formación de leyes en la Cámara de Diputados, los partidos minoritarios conservaron el derecho primario de llegar a alcanzar diputaciones de mayoría, lo que reducía en la misma proporción las diputaciones de partido, con lo cual se estimulaba el acceso futuro de las minorías a la jurisdicción decisoria reservada a la mayoría. Sin embargo fue en esto último donde falló el sistema: desde el año de 1946, en que ingresaron por primera vez a la Cámara representantes de la oposición, hasta la aplicación de la reforma que comentamos, fueron 32 los diputados de la oposición

---

<sup>4</sup> Ver capítulo tercero, sistemas de representación mixtos.

admitidos en la Cámara, obviamente bajo el principio mayoritario, llamados como tales a desplazar en sus respectivos distritos a otros tantos candidatos del PRI. En las siguientes cuatro legislaturas, ya con la aplicación de la reforma solo se le toleró a la oposición el ingreso de tres diputados de mayoría, con la circunstancia de que en la última legislatura no se permitió la entrada ni a un solo diputado de mayoría procedente de la oposición. El PRI salvaba así a todos sus candidatos, pero defraudaba la intención de que se exornó el invento de las diputaciones de partido, sala de espera, aula más bien donde se prepararían los diputados minoritarios para ingresar algún día a las filas mayoritarias.

Lo anterior fue el motivo para modificar nuevamente la legislación, desapareciendo la reforma a que nos hemos referido en este punto, y dar lugar a la Reforma Política de 1977.

## II. REFORMA POLÍTICA DE 1977.

En su primer informe de gobierno, José López Portillo se refirió a la reforma política que habría de emprender no como un momento sino como un proceso cuyo objetivo debía ser el de perfeccionar las instituciones existentes para que la opinión de las minorías pudiera ser tomada en cuenta<sup>6</sup>. Desde el punto de vista de Jorge Alcocer<sup>7</sup>, se trató de una reforma preventiva en la que la iniciativa y capacidad de decisión correspondieron íntegramente al gobierno y su partido. Además señala que tuvo una doble vertiente: fue una reacción a las consecuencias del movimiento de 1968; y fue también prevención del riesgo de una nueva elección presidencial de candidato único. Su denominación, menciona el maestro Tena Ramírez<sup>8</sup>, corresponde a lo que pretendió ser: un instrumento político destinado a canalizar por causas de legalidad las variadas tendencias ideológicas y sociales, cualesquiera que ellas sean con tal que respeten la norma creativa que imprime legalidad a los órganos llamados *partidos políticos*, capaces de recoger y de proponer al electorado las tendencias diversificadas.

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 597.

<sup>6</sup> Semo, Enrique, "1977: la reforma política y la izquierda", en *Diálogo y Debate de cultura política*, Op. Cit.

<sup>7</sup> Alcocer, Jorge, "El ciclo de las reformas electorales, 1978 - 1976", en *Diálogo y Debate de cultura política*, Op. Cit.

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 590.

Previo a la realización de la iniciativa que dio vida a la reforma política de 1977, se invitó a la ciudadanía para que expusiera sus puntos de vista acerca de los agitados problemas políticos que de tiempo atrás atraían la atención general.

Las discusiones se iniciaron en abril del mismo año. Fueron doce audiencias públicas en las que comparecieron los representantes de los cuatro partidos políticos existentes más los de once organizaciones políticas no registradas, así como veintisiete personas a título individual. Al concluir las audiencias públicas, el presidente de la comisión encargada de realizarlas reiteró los objetivos de la reforma refiriéndose con cierto énfasis al *derecho de las minorías a transformarse en mayorías*, sin embargo también dijo: "es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes", se refería a que en el proceso de democratización no se llegaría, por el momento, hasta las últimas consecuencias, por los riesgos de incurrir en una democracia disolvente, es decir, en una pseudo democracia<sup>9</sup>.

El contenido de la reforma abarcó diversos aspectos de la vida política nacional. En primer término se ocupó de la constitucionalización de los partidos políticos haciendo referencia a la serie de prerrogativas que se les confirió para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trató lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados explicando el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorporó el principio de la representación proporcional, además, aludió a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral.

Para efecto de nuestro estudio, interesa únicamente enfocarnos en lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y el sistema electoral mixto que trató de incorporar en nuestro país el principio de representación proporcional. Al respecto, la iniciativa que dio vida a las reformas que en este punto comentamos señala:

Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional.

---

<sup>9</sup> Idem p.p. 600 y 601.

Previo a la realización de la iniciativa que dio vida a la reforma política de 1977, se invitó a la ciudadanía para que expusiera sus puntos de vista acerca de los agitados problemas políticos que de tiempo atrás atraían la atención general.

Las discusiones se iniciaron en abril del mismo año. Fueron doce audiencias públicas en las que comparecieron los representantes de los cuatro partidos políticos existentes más los de once organizaciones políticas no registradas, así como veintisiete personas a título individual. Al concluir las audiencias públicas, el presidente de la comisión encargada de realizarlas reiteró los objetivos de la reforma refiriéndose con cierto énfasis al *derecho de las minorías a transformarse en mayorías*, sin embargo también dijo: "es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes", se refería a que en el proceso de democratización no se llegaría, por el momento, hasta las últimas consecuencias, por los riesgos de incurrir en una democracia disolvente, es decir, en una pseudo democracia<sup>9</sup>.

El contenido de la reforma abarcó diversos aspectos de la vida política nacional. En primer término se ocupó de la constitucionalización de los partidos políticos haciendo referencia a la serie de prerrogativas que se les confirió para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trató lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados explicando el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorporó el principio de la representación proporcional, además, aludió a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral.

Para efecto de nuestro estudio, interesa únicamente enfocarnos en lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y el sistema electoral mixto que trató de incorporar en nuestro país el principio de representación proporcional. Al respecto, la iniciativa que dio vida a las reformas que en este punto comentamos señala:

Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional.

---

<sup>9</sup> Idem p.p. 600 y 601.

(...) estoy persuadido de que se obtendrá una representación para las minorías, de acuerdo a su número, y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones.

(...)

Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

(...)

adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

(...)

se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

(...)

además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante este último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho.

La elección se hará por el procedimiento de listas de candidatos que registren los partidos, según el principio proporcional, y para estos efectos se dividirá al país hasta en cinco circunscripciones plurinominales. (...) se prevé que a cada partido le será asignado de su lista el número de diputados que le corresponda conforme al porcentaje de votos que haya obtenido en la circunscripción plurinomial de que se trate; (...)

A fin de hacer operante el sistema enunciado, en el artículo 54 aparecen fijados una serie de requisitos:

- a) Todos los partidos políticos nacionales tendrán derecho de solicitar el requisito de sus listas de candidatos en el número que corresponda a cada una de las circunscripciones plurinominales.
- b) El partido político nacional que solicite el registro de sus listas regionales de candidatos deberá acreditar que participa, al mismo tiempo, con candidatos en por lo menos la tercera parte, o sea, cien de los distritos uninominales.
- c) Solo tendrán derecho a participar en la distribución proporcional de las listas regionales los partidos políticos que, habiendo logrado menos de sesenta diputados de mayoría simple, hayan obtenido 1.5% o más del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.
- d) (...) el partido que cumpla con los supuestos antes señalados, tendrá derecho a que le sean asignados, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que correspondan al porcentaje de los votos obtenidos en la circunscripción respectiva.
- e) Con el fin de que la Cámara de Diputados cuente siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones (...) se ha establecido (...) el siguiente mecanismo: En el caso de dos o más partidos, que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional, obtengan 90 o más constancias de mayoría; sólo serán objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 5% de las mismas.

Posterior a la lectura de los párrafos anteriores, cabe hacer algunas reflexiones en torno a lo que se proponía para el establecimiento del nuevo sistema electoral:

La iniciativa previó la creación de una ley secundaria que se encargaría de reglamentar lo dispuesto en ella y de establecer la fórmula electoral para la representación proporcional. Tal ordenamiento fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, que estudiaremos más adelante en lo relacionado a los menesteres del sistema electoral establecido.

Los objetivos propuestos fueron, por una parte dar mayor participación a las minorías dentro de la Cámara de Diputados, y por otra, mantener el gobierno de mayorías. Al respecto, insistimos en que tales objetivos (propios de sistemas

proporcionales y mayoritarios respectivamente) son contradictorios y surgen de la mala comprensión y adaptación del sistema de la representación proporcional personalizada alemán.

El establecimiento de "hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional" fue, a todas luces, insuficiente para poder hablar de una verdadera representación de los partidos minoritarios en la Cámara Baja. Esto, aunado al incremento al número de 300 de los diputados elegidos por principio mayoritario, redujo aún más las posibilidades de los partidos pequeños de hacer frente al partido oficial.

Finalmente, la prevención tomada a efecto de conservar en todo momento "una mayoría capaz de tomar decisiones" es completamente contraria a la esencia de los sistemas proporcionales, e impide en sí misma el logro de consensos, a través de los cuales se garantiza la defensa de las minorías.

La LOPPE, publicada con motivo de la reforma que comentamos, estableció en el segundo párrafo de su artículo tercero: "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". De esta manera quedó también inserto en la Constitución, el principio de representación proporcional para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El mismo ordenamiento dispuso que la Comisión Federal Electoral en el mes de noviembre previo a las elecciones, determinara la demarcación de los distritos electorales uninominales, y en enero, estableciera el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales. Asimismo debía acordar la fórmula electoral aplicable en la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

En las elecciones que se rigieron por lo dispuesto en la Reforma Política de 1977, en lo relativo al principio de representación proporcional para la Cámara de Diputados, es importante tener presente que no se utilizó la misma boleta electoral que para elegir a los diputados por el principio de mayoría relativa, es decir, el elector contaba con un



voto para elegir candidato en los distritos uninominales y otro para elegir lista en las circunscripciones plurinominales, situación que lo dejaba en posibilidad de votar por una persona, por considerarlo buen candidato, independientemente de que perteneciera o no al partido político con el que simpatizara.

Desde nuestro punto de vista, lo anterior debió conservarse en nuestra legislación electoral, pues es una buena manera de fortalecer la relación entre representante y representado, además de que obligaría a los diputados electos por lista a acercarse más a la sociedad que representan.

La votación válida emitida o votación efectiva en términos de la LOPPE, era la resultante de deducir, de la votación total, las votaciones de los partidos políticos que no alcanzaran el 1.5% de la votación nacional, y los sufragios de aquellos que obtuvieron el registro de 60 o más constancias de mayoría relativa.

Las fórmulas electorales y los procedimientos contemplados para la asignación de curules eran los siguientes: a) Fórmula de representatividad mínima, y b) Fórmula de primera proporcionalidad. La primera de ellas se compone de los siguientes elementos:

- I) **Porcentaje mínimo.** Por él se entiende el 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinomial.
- II) **Cociente natural.** Es el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las curules no repartidas, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo.
- III) **Resto mayor.** Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural. Éste podía utilizarse si aún había curules sin distribuir.

El procedimiento para su aplicación es el siguiente:

- i) Al partido político que alcance un porcentaje mínimo del 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal, se le atribuirá un diputado.
- ii) Efectuada la atribución mediante el porcentaje mínimo, se procederá a obtener el cociente natural, de acuerdo a lo señalado en el numeral II).
- iii) Obtenido el cociente natural, se asigna a cada partido político tantas curules, como número de veces contenga su votación dicho cociente.
- iv) Si después de aplicarse el porcentaje mínimo y el cociente natural quedan curules por repartir, éstas se distribuyen por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

La fórmula de primera proporcionalidad se integra con los siguientes elementos:

- I) Cociente rectificado. Es el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por dos.
- II) Cociente de unidad. Es el resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido.
- III) Resto mayor. Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad. Éste podía utilizarse si aún había curules sin distribuir.

El procedimiento para la aplicación de la fórmula que comentamos es el que a continuación se menciona:

- i) Por el cociente rectificado se distribuyen sucesivamente la primera y segunda curules; a todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, le serán asignadas las curules correspondientes.
- ii) Para las curules que queden por distribuir se empleará el cociente de unidad. En esta forma, a cada partido político se le asigna tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad.
- iii) Si después de aplicarse el cociente rectificado y el cociente de unidad quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

Finalmente, cabe mencionar que el número de circunscripciones y la fórmula electoral podían ser diferentes para cada elección. Por lo tanto la Comisión Federal Electoral debía de reunirse en enero del año de la elección de que se tratara para determinarlos.

A continuación nos referiremos a cada una de las elecciones en las que se aplicaron las reformas de 1977 y la LOPPE, enfocándonos especialmente a la proporcionalidad de sus resultados. Estas fueron las de 1979, 1982 y 1985:

#### A) Elecciones de diputados federales en 1979.

Por acuerdo de la Comisión Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1979, se dividió el territorio nacional en tres circunscripciones electorales plurinominales con los siguientes ámbitos, cabeceras y magnitudes:

Primera Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Comprendió las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora y su magnitud fue de treinta diputados por el principio de representación proporcional.

Segunda Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Comprendió las entidades de Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo

León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, y su magnitud fue también de treinta diputados.

Tercera Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue el Distrito Federal. Comprendió las entidades de Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. El número de diputados que le correspondió fue cuarenta.

Antes de abordar las cifras de los votos obtenidos por cada partido, mencionaremos que en el mismo acuerdo se optó por la fórmula de primera proporcionalidad, a la cual nos referimos anteriormente.

Ahora bien, participaron siete partidos políticos en la contienda obteniendo los siguientes resultados:

#### MAYORÍA RELATIVA<sup>10</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,471,417	10.59
PRI	9,515,173	68.51
PPS	354,072	2.55
PARM	249,106	1.79
PDM	283,232	2.04
PCM	675,677	4.87
PST	280,573	2.02
NO REGISTRADOS	9,496	0.07
ANULADOS	1,049,767	7.56
<b>TOTAL</b>	<b>13,888,513</b>	<b>100.00</b>

#### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>11</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,525,111	11.06
PRI	9,418,178	68.35
PPS	389,590	2.82
PARM	298,184	2.16
PDM	293,495	2.13
PCM	703,038	5.10

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, viernes 31 de agosto de 1979.

<sup>11</sup> Idem.

PST	311,556	2.26
ANULADOS	839,778	6.09
<b>TOTAL</b>	<b>13,778,930</b>	<b>100.00</b>

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1979<sup>12</sup>

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PCM	PST
AGS.	9,703	65,684	1,583	1,667	2,358	1,512	4,562
B.C.	68,314	197,366	18,004	3,585	6,516	16,483	7,871
B.C.S.	6,313	27,728	989	120	475	1,696	1,291
COL.	5,600	31,639	1,109	130	564	612	1,008
GTO.	75,322	421,889	15,661	5,778	21,681	4,616	3,701
GRO.	9,757	327,527	2,846	4,776	5,201	24,081	15,014
JAL.	140,040	543,201	23,690	25,322	37,840	39,039	22,607
MICH.	24,311	411,849	6,637	940	17,139	10,545	4,500
NAY.	1,073	64,042	3,751	732	1,083	10,639	617
SIN.	13,911	141,087	5,311	6,698	1,266	8,802	1,014
SON.	30,379	143,660	3,314	1,452	318	3,967	734
<b>TOTAL</b>	<b>384,723</b>	<b>2,375,672</b>	<b>82,895</b>	<b>51,200</b>	<b>94,441</b>	<b>121,992</b>	<b>62,919</b>

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1979<sup>13</sup>

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PCM	PST
COAH.	44,275	148,988	2,325	1,841	734	4,861	4098
CHIH.	48,910	223,727	10,556	4,886	5,788	18,353	6,225
DGO.	19,519	189,373	5,050	1,809	2,240	5,117	1,694
HGO.	11,413	340,916	4,643	1,216	1,480	7,807	6,760
N.L.	121,629	249,175	2,321	2,658	708	4,892	945
QRO.	11,756	114,049	1,608	2,828	2,664	2,482	1,626
S.L.P.	17,002	233,097	1,878	2,114	7,973	4,816	4,654
TAMPS.	8,436	232,607	4,709	53,796	1,952	7,719	3,838
VER.	27,040	978,873	28,864	55,023	8,102	14,142	30,242
ZAC.	11,965	169,362	1,755	2,279	3,557	4,300	1,808
<b>TOTAL</b>	<b>321,945</b>	<b>2,880,167</b>	<b>63,709</b>	<b>128,450</b>	<b>35,198</b>	<b>74,489</b>	<b>61,890</b>

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1979<sup>14</sup>

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PCM	PST
CAMP.	1,304	79,072	837	54	105	913	320
CHIS.	13,419	391,280	8,791	605	367	3,031	7,565
D.F.	455,821	1,213,205	110,534	51,634	92,970	313,160	111,460
EDO. MEX.	203,099	964,092	61,397	25,572	52,359	127,039	46,457
MOR.	20,211	138,713	3,970	5,841	6,944	9,421	3,155
OAX.	22,453	369,920	29,490	17,966	1,715	12,117	3,145
PUE.	76,295	482,474	11,793	14,142	5,013	29,984	10,961
Q. ROO	561	52,159	1,584	77	34	281	169
TAB.	4,223	166,955	8,748	234	120	1,806	1,801
TLAX.	7,162	95,566	2,251	830	3,272	3,612	649
YUC.	16,007	202,821	1,063	907	569	5,128	499
<b>TOTAL</b>	<b>820,555</b>	<b>4,156,257</b>	<b>240,458</b>	<b>117,862</b>	<b>163,468</b>	<b>506,492</b>	<b>186,181</b>

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ibidem

Para aplicar la fórmula que se ocupó en la elección que comentamos, enunciaremos, en primer lugar, sus elementos:

Votación efectiva = 4,360,752 cantidad que resulta de deducir los votos del PRI de la votación total, ya que fue este partido el único en obtener más de sesenta constancias de mayoría en los distritos uninominales. Por otro lado no se sustrajo la votación de ningún otro partido debido a que todos alcanzaron cuando menos el 1.5% que establecía la barrera legal.

Votación efectiva en la primera circunscripción = 798,170

Votación efectiva en la segunda circunscripción = 685,681

Votación efectiva en la tercera circunscripción = 2,035,016

Cociente rectificado de la primera circunscripción = 13,302.83

Cociente rectificado de la segunda circunscripción = 11,428.01

Cociente rectificado de la tercera circunscripción = 25,437.7

Cociente de unidad de la primera circunscripción = 35,474.22

Cociente de unidad de la segunda circunscripción = 30,474.71

Cociente de unidad de la tercera circunscripción = 61,777.27

De acuerdo al procedimiento previsto por la LOPPE para la repartición de los escaños en la fórmula de primera proporcionalidad, y que describimos en líneas anteriores, el número de curules que correspondieron a cada partido político en las tres circunscripciones, fueron los siguientes:

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

PAN:

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 10 curules.

Resto mayor: 0.

Total: 12 curules.

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 4 curules.**

**PCM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 2 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 9 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 12 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 6 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PCM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 4 curules.**

**PST:**



**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 12 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 15 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 5 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 4 curules.**

**PCM:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 7 curules.

Resto mayor: 0.

Total: 9 curules.

PST:

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 2 curules.

Resto mayor: 0.

Total: 4 curules.

De los trescientos diputados que integraron la Cámara por el principio de mayoría relativa, 296 correspondieron al PRI y solamente cuatro al PAN. El resto de los partidos no pudieron alcanzar algún triunfo en las circunscripciones uninominales.

Los cien diputados restantes, los que fueron elegidos por el principio de representación proporcional, se distribuyeron entre los diferentes partidos minoritarios de la siguiente manera: PAN: 29, PPS: 11, PARM: 12, PDM: 10, PCM: 18, y PST: 10.

Sumando el total de los votos obtenidos por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, es posible obtener el porcentaje exacto de preferencia alcanzada por cada partido en el electorado. Igualmente, sumando los escaños obtenidos por cada partido por ambos principios, es posible obtener el porcentaje exacto de diputaciones que correspondieron a cada partido en la legislatura que comentamos.

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	11.62	10.75
PRI	73.4	74
PPS	2.88	2.75
PARM	2.28	3
PDM	2.23	2.5
PCM	5.35	4.5
PST	2.29	2.5

De la tabla anterior se desprende que el margen de error del sistema electoral con relación a la proporcionalidad es poco representativo, y que favoreció a los partidos más pequeños, ya que como podemos apreciar, aquellos partidos que no alcanzaron el 2.5% de la votación, si alcanzaron cuando menos este porcentaje en los escaños que les correspondieron en la Cámara. Mientras que los partidos que sí superaron dicho porcentaje, lo vieron mermado en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. El ejemplo más claro que podemos distinguir es el del PARM, que con un número de votos obtenidos menor al del PPS, obtuvo un mayor número de diputados que este último.

Finalmente es preciso señalar, con respecto a la creación de las circunscripciones plurinominales para esta elección, que en la tercera de ellas el costo en número de votos necesarios para obtener los escaños es muy superior en comparación a las otras dos circunscripciones, aún teniendo en consideración que la magnitud es mayor. Pues mientras que en la primera y la segunda el cociente de unidad es de 35,474.22 y 30,474.71 votos, respectivamente, en la tercera es de 61,777.27 votos. Lo que quiere decir, que mientras que en las primeras dos circunscripciones plurinominales hay un diputado por cada 35,474.22 y 30,474.71 electores respectivamente, en la tercera la cifra es de casi el doble. Además es precisamente en esta última en la que se concentraron el mayor número de votos en oposición al entonces partido oficial.

B) Elecciones de diputados federales en 1982. El acuerdo mediante el cual la Comisión Federal Electoral determinó las circunscripciones electorales y eligió la fórmula aplicable para la elección en comento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1982. Nuevamente se optó por la fórmula de primera proporcionalidad, y en cambio, se dividió al territorio nacional en cuatro circunscripciones con los siguientes ámbitos, cabeceras y magnitudes:

Primera Circunscripción Plurinomial. Su cabecera fue el Distrito Federal. Comprendió las entidades de Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala, y su magnitud fue de veinticinco diputados.

Segunda Circunscripción Plurinomial. Su cabecera fue la ciudad de Durango, Durango. Comprendió las entidades de Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Querétaro y Zacatecas, y su magnitud fue de veinticinco diputados.

Tercera Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Jalapa, Veracruz. Comprendió las entidades de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, y su magnitud fue de veinticinco diputados.

Cuarta Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Comprendió las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y su magnitud fue de veinticinco diputados.

En la contienda electoral participaron nueve partidos políticos, y obtuvieron los resultados que a continuación se indican:

#### MAYORÍA RELATIVA<sup>15</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	3,631,660	17.53
PRI	14,350,021	69.27
PPS	393,227	1.90
PARM	282,229	1.36
PDM	473,362	2.28
PSUM	905,058	4.37
PST	370,244	1.79
PRT	264,153	1.27
PSD	38,994	0.19
NO REGISTRADOS	53	0.00
ANULADOS	8,359	0.04
<b>TOTAL</b>	<b>20,717,360</b>	<b>100.00</b>

#### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>16</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	3,786,348	16.55
PRI	14,289,793	62.49
PPS	459,303	2.00

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación, Jueves 4 de febrero de 1982.

<sup>16</sup> Idem.

<b>PARM</b>	<b>282,004</b>	<b>1.23</b>
<b>PDM</b>	<b>534,122</b>	<b>2.33</b>
<b>PSUM</b>	<b>932,214</b>	<b>4.07</b>
<b>PST</b>	<b>428,153</b>	<b>1.87</b>
<b>PRT</b>	<b>308,099</b>	<b>1.34</b>
<b>PSD</b>	<b>53,306</b>	<b>0.23</b>
<b>NO REGISTRADOS</b>	<b>671,999</b>	<b>2.93</b>
<b>ANULADOS</b>	<b>1,121,378</b>	<b>4.90</b>
<b>TOTAL</b>	<b>22,866,719</b>	<b>100.00</b>

**C) Elecciones de Diputados Federales en 1985.**

En esta ocasión, el acuerdo de la Comisión Federal Electoral, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985. Una vez más se eligió la fórmula de primera proporcionalidad para asignar a los partidos políticos el número de diputados que les correspondía por cada circunscripción. Asimismo se determinó que el territorio nacional se dividiera en cinco circunscripciones plurinominales con los siguientes ámbitos, cabeceras y magnitudes:

**Primera Circunscripción Plurinominal.**

Su cabecera fue el Distrito Federal. Comprendió las entidades de Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala, y su magnitud fue de 20 diputados.

**Segunda Circunscripción Plurinominal.**

Su cabecera fue la ciudad de Durango, Durango. Comprendió las entidades de Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro, y su magnitud fue de 20 diputados.

**Tercera Circunscripción Plurinominal.**

Su cabecera fue la ciudad de Jalapa, Veracruz. Comprendió las entidades de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche Yucatán y Quintana Roo, y su magnitud fue de 20 diputados.

**Cuarta Circunscripción Plurinominal.**

Su cabecera fue la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Comprendió las entidades de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán, y su magnitud fue de diputados.

### Quinta Circunscripción Plurinominal.

Su cabecera fue la ciudad de Toluca, Estado de México. Comprendió las entidades de Estado de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca, y su magnitud fue de diputados.

En las elecciones federales para integrar a la Cámara de Diputados participaron nueve partidos políticos obteniendo los siguientes resultados:

#### MAYORÍA RELATIVA<sup>17</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	2,767,906	15.50
PRI	11,575,063	64.85
PPS	349,563	1.95
PDM	488,905	2.73
PSUM	574,964	3.22
PST	440,689	2.46
PRT	225,363	1.26
PARM	295,367	1.65
PMT	276,686	1.55
NO REGISTRADOS	11,922	.06
ANULADOS	840,195	4.70
<b>TOTAL</b>	<b>17,846,623</b>	<b>100</b>

#### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>18</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	2,831,248	15.48
PRI	10,981,938	60.07
PPS	441,567	2.41
PDM	507,710	2.77
PSUM	602,530	3.29
PST	593,022	3.24
PRT	289,626	1.58
PARM	416,780	2.27
PMT	291,127	1.59

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, Martes 10 de septiembre de 1985

<sup>18</sup> Idem

<b>ANULADOS</b>	<b>930,348</b>	<b>5.08</b>
<b>NO COMPUTADOS</b>	<b>395,955</b>	<b>2.16</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18,281,851</b>	<b>100</b>

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1985<sup>19</sup>**

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PDM	PSUM	PST	PRT	PARM	PMT
D.F.	626,301	1,176,407	72,233	92,741	109,635	95,679	95,530	49,657	134,250
PUE.	120,404	617,928	24,321	16,072	21,422	26,474	15,314	17,514	7,852
TLAX.	9,176	154,490	7,456	9,638	3,157	9,234	1,199	4,806	643
<b>TOTAL</b>	<b>755,881</b>	<b>1,948,825</b>	<b>104,010</b>	<b>118,451</b>	<b>134,214</b>	<b>131,387</b>	<b>112,043</b>	<b>71,977</b>	<b>142,745</b>

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1985<sup>20</sup>**

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PDM	PSUM	PST	PRT	PARM	PMT
CHIH.	171,025	135,006	23,601	1,349	6,754	26,338	34,347	21,554	600
COAH.	58,504	163,457	2,342	913	3,861	10,702	687	4,940	758
DGO.	77,170	184,415	2,628	1,330	5,142	9,467	1,018	1,709	1,300
ZAC.	25,775	261,957	3,566	4,319	11,487	2,318	1,728	1,986	656
AGS.	32,487	129,562	2,840	7,898	4,088	9,998	1,074	2,371	607
GTO.	122,519	355,150	4,000	95,758	5,115	15,677	1,463	2,900	1638
S.L.P.	45,387	314,041	3,659	11,870	3,453	4,191	929	13325	635
HGO.	21,206	292,865	8,941	7,213	5,585	57,265	4,470	11,041	1,902
QRO.	34,755	170,370	1,078	3,945	1,752	1,150	444	1,409	1,723
<b>TOTAL</b>	<b>588,828</b>	<b>2,006,823</b>	<b>52,655</b>	<b>134,595</b>	<b>47,237</b>	<b>137,106</b>	<b>46,160</b>	<b>61,235</b>	<b>9,819</b>

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1985<sup>21</sup>**

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PDM	PSUM	PST	PRT	PARM	PMT
N.L.	182,951	507,608	8,533	3,784	4,836	13,494	2,318	14,501	1,171
TAMPS.	34,579	323,540	2,627	8,791	10,852	8,944	1,141	79,539	3,230
VER.	77,910	711,707	71,414	31,999	51,997	85,946	14,489	36,637	8,452
TAB.	9,033	274,222	8,356	2,449	2,564	7,971	2,542	2,311	1,388
CHIS.	25,121	502,433	12,230	4,641	10,169	9,814	14,709	8,111	1,912

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Ibidem

CAMP.	3,922	117,196	2,399	1,578	484	4,322	1,038	1,681	36
YUC.	39,546	238,468	2,983	1,055	1,852	2,618	836	3,490	296
Q. ROO	2,366	77,322	2,642	2,740	917	4,250	2,077	3,259	91
<b>TOTAL</b>	<b>375,428</b>	<b>2,752,496</b>	<b>111,184</b>	<b>57,037</b>	<b>83,671</b>	<b>137,359</b>	<b>39,150</b>	<b>149,529</b>	<b>16,576</b>

CUARTA CIRCUNSCRIPCION 1985<sup>22</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PDM	PSUM	PST	PRT	PARM	PMT
B.C.	116,843	198,699	13,336	6,089	11,083	24,162	6,465	5,931	4,040
B.C.S.	13,801	50,569	921	664	1,388	3,816	4,109	1,711	916
SON.	97,694	227,641	6,041	1,147	3,001	7,311	4,380	7,644	1,056
SIN.	85,282	329,392	5,705	2,096	17,657	2,767	1,869	1,574	6,244
NAY.	5,675	140,421	3,298	2,320	13,329	1,317	681	1,058	3,081
JAL.	264,555	616,860	16,459	61,000	47,109	24,025	7,534	20,604	38,418
COL.	10,671	84,922	680	1,662	1,556	2,017	1,193	455	192
MICH.	78,992	361,524	6,499	29,500	9,527	8,581	1,400	11,620	2,334
<b>TOTAL</b>	<b>673,513</b>	<b>2,010,028</b>	<b>52,939</b>	<b>104,478</b>	<b>104,650</b>	<b>73,996</b>	<b>27,631</b>	<b>50,597</b>	<b>56,281</b>

QUINTA CIRCUNSCRIPCION 1985<sup>23</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PDM	PSUM	PST	PRT	PARM	PMT
EDO. MEX.	366,621	1,167,437	59,436	79,998	113,143	71,789	54,367	42,805	60,196
MOR.	26,416	154,156	2,831	5,756	6,090	13,774	6,770	5,486	1,409
GRO.	16,060	378,965	4,876	4,892	11,394	14,393	4,305	9,998	2,401
OAX.	28,501	563,209	53,636	2,503	13,131	13,018	2,200	25,453	1,700
<b>TOTAL</b>	<b>437,598</b>	<b>2,263,767</b>	<b>120,779</b>	<b>93,149</b>	<b>143,758</b>	<b>112,974</b>	<b>67,642</b>	<b>83,742</b>	<b>65,706</b>

La votación efectiva en esta elección fue de 5,973,610 votos, cifra que resulta de deducir los votos del PRI de la votación total, ya que nuevamente fue este partido el único que pudo alcanzar más de sesenta triunfos en los distritos uninominales. Tampoco se sustrajo la

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem



votación de ningún otro partido debido a que una vez más, todos los partidos contendientes alcanzaron cuando menos el 1.5% previsto por la barrera legal.

Votación efectiva en la primera circunscripción = 1,570,706

Votación efectiva en la segunda circunscripción = 1,077,635

Votación efectiva en la tercera circunscripción = 969,934

Votación efectiva en la cuarta circunscripción = 1,144,085

Votación efectiva en la quinta circunscripción = 1,125,348

Cociente rectificado en la primera circunscripción = 39,267.65

Cociente rectificado en la segunda circunscripción = 26,940.87

Cociente rectificado en la tercera circunscripción = 24,248.35

Cociente rectificado en la cuarta circunscripción = 28,602.12

Cociente rectificado en la quinta circunscripción = 28,133.7

Cociente de unidad en la primera circunscripción = 196,338.26

Cociente de unidad en la segunda circunscripción = 86,810.55

Cociente de unidad en la tercera circunscripción = 93,530

Cociente de unidad en la cuarta circunscripción = 92,162.41

Cociente de unidad en la quinta circunscripción = 168,802.2

El número de curules que correspondieron a cada partido político en las cinco circunscripciones, fueron los siguientes:

#### PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN

PAN:

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 3 curules.

Resto mayor: 1 curul

Total: 6 curules.

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PSUM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PRT:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PMT:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 6 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 8 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 2 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PSUM:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PRT:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PMT:**

**Cociente rectificado: 0.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 0.**

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 6 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PSUM:**

**Cociente rectificado: 2 curules**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PRT:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PMT:**

**Cociente rectificado: 0.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.0**

**Total: 0.**

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 6 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 9 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PSUM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PRT:**

**Cociente rectificado: 0.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 0.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PMT:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 2 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 4 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PDM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PSUM:**

**Cociente rectificado: 2 curules**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PST:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**



**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PRT:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PMT:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

En los distritos uninominales, el PAN obtuvo siete triunfos, el PARM dos y los 291 restantes correspondieron al PRI, lo que significa que ningún otro partido logró obtener escaños por el principio de mayoría relativa.

De acuerdo al principio de representación proporcional, la Cámara se integró por 100 diputados distribuidos entre los diferentes partidos de la siguiente manera: PAN: 33, PPS: 11, PDM: 12, PSUM: 11, PST: 12, PRT: 6, PARM: 9 y PMT: 6.

A continuación señalaremos el porcentaje de votos obtenidos por cada partido así como el porcentaje de escaños que les correspondieron en esta legislatura:

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	16.48	10
PRI	66.4	72.75
PPS	2.32	2.75
PDM	2.93	3
PSUM	3.46	2.75
PST	3.04	3
PRT	1.51	1.5
PARM	2.09	2.75
PMT	1.67	1.5

En la tabla anterior es posible apreciar con mayor claridad la desproporción que se produce entre votos y escaños cuando se utilizan sistemas electorales mixtos. Gracias a los siete triunfos obtenidos por el PAN en las circunscripciones uninominales este partido aumentó en un 2.75% su representación en el parlamento, de no haberlos conseguido, aún cuando obtuvo el 16.48% de los votos en las elecciones, hubiera alcanzado tan solo el 8.25% de los escaños. Aún así, una subrepresentación de 6.48% ya es considerable para calificar al sistema electoral como poco eficaz.

En el caso del PARM sus dos triunfos en circunscripciones uninominales le permitieron una sobrerepresentación de 0.66%, situación que nos indica que el sistema electoral implementado en la reforma de 1977, favoreció en menor medida a los partidos pequeños y en mayor al partido mayoritario, en perjuicio de los medianos.

### III. REFORMA POLÍTICA DE 1986.

Nueve años después de la promulgación de la Reforma de 1977, nuevamente el sistema electoral mexicano sufriría una importante transformación. El inicio de esta nueva reforma se hizo público el 17 de junio de 1986, cuando el presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, expidió un acuerdo por el que convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal.

Se realizaron 20 audiencias, 16 en el Distrito Federal y cuatro regionales, que fueron difundidas por los medios de comunicación y que sirvieron de marco a la iniciativa por la que se modificaron los artículos 52, 53, párrafo segundo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo de la Unión el cuatro de noviembre de 1986. En lo relacionado con el sistema electoral, la iniciativa señalaba:

Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un Gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de fuerzas políticas.

Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban de ser elegidos por el principio de representación proporcional.

(...)

la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la misma. Esto significa que los partidos minoritarios aumentarán su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les corresponderá como el mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados.

(...) se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario corresponda al porcentaje que obtenga en la votación. Se evita así la sobrerrepresentación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

(...) en el sistema de representación proporcional se admitirá la participación del partido mayoritario, aunque de una manera limitada, así, sin desplazar a las minorías de los espacios políticos que se les reservan, se fortalece el sistema de

representación proporcional, transformándolo en una auténtica vía alterna de acceso a la Cámara abierta a todos los partidos.

(...)

El sistema que propongo a la consideración del Poder Constituyente Permanente consagra de manera precisa el carácter dominante del principio mayoritario, asignado al principio de representación proporcional, para fortalecer el pluralismo, la función específica de atemperar la distorsión que pudiera inducir el primero, pero sin desplazarlo, en ningún caso.

(...)

El sistema mixto que se propone tiene así por objeto garantizar la estabilidad y eficacia de la Cámara, cualquiera que sea la mayoría, absoluta o relativa que obtenga el partido mayoritario, sin tener que acudir a mecanismos de límites y condiciones, que equivalen en todo caso a disminuir la representación de las minorías.

(...)

Por otro lado, la iniciativa que pongo a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, establece la necesidad de prever el procedimiento que se deberá cubrir en caso de vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional, toda vez que nuestra Carta Magna exclusivamente contempla el mecanismo para el caso de los diputados de mayoría relativa. Con esta adición se establecen diferenciadamente ambos procedimientos y se armoniza el sistema mixto de representación con las facultades de la propia Cámara de Diputados.

Es sencillo deducir que al enviar la iniciativa de reforma se mantuvo en mente la permanencia del sistema mixto, es decir, parte proporcional y parte mayoritario. Esta idea, tal y como señala Sartori<sup>24</sup>, está condenada al fracaso del sistema electoral, pues los objetivos que persigue cada uno son completamente diferentes y además opuestos. Por otro lado, es evidente que la intención era la de aproximarse cada vez más al modelo alemán, sin embargo no se tuvo en cuenta que tal modelo es completamente proporcional, y que si bien existe la elección por vía mayoritaria de la mitad de los representantes, esta situación

---

<sup>24</sup> Ver capítulo tercero, "sistemas electorales mixtos".

no modifica de manera alguna la proporcionalidad entre votos y escaños, y mucho menos aspira a mantener, tal y como afirma la iniciativa, una mayoría en el congreso capaz de tomar las decisiones por si misma.

La propuesta enviada planteó la creación de un Código Federal Electoral que sustituiría a la antigua LOPPE. Este ordenamiento lo comentaremos, en lo relativo al tema que nos ocupa, en líneas posteriores ya que contiene algunas cuestiones que requerimos estudiar con mayor amplitud.

Probablemente uno de los puntos más plausibles de la iniciativa fue el relativo a ampliar el espacio mínimo garantizado en la Cámara de Diputados para los partidos minoritarios de un veinticinco a un treinta por ciento. Esto, aunado al incremento de 100 representantes que serían electos por el principio de representación proporcional, colocó a las diferentes fuerzas políticas en una posición mucho más cómoda (aunque no completamente justa) frente al partido mayoritario.

La incorporación del PRI al reparto de curules por el principio de representación proporcional respondió, por una parte, a las críticas de que era objeto el sistema creado por la Reforma de 1977 en el sentido de que brindaba siempre una sobrerepresentación en el órgano legislativo para tal partido. Por otro lado, al incrementar a 200 el número de miembros de la Cámara que serían elegidos por dicho principio, fue conveniente, para los creadores de la reforma, que parte de ellos pertenecieran al Revolucionario Institucional. Asimismo, tal incorporación llevó implícito el mecanismo a través del cual se garantizó que el PRI contaría con al menos la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, fin específico de los sistemas mayoritarios y contradictorio a los proporcionales.

La reforma amplió a 200 el número de diputados que serían electos por el principio de representación proporcional con el propósito de beneficiar a los partidos minoritarios. El maestro Fernando Serrano, explica:

Aunque el nuevo sistema electoral previsto en el artículo 54 constitucional, estableció el derecho del partido mayoritario a la representación proporcional, se fijaron diversos límites de manera que estuviese reservada para la oposición una importante cantidad de diputaciones. Quedó establecido que ningún partido tendría

derecho a que le fuesen reconocidos más de 350 diputados, aun cuando hubiese obtenido un porcentaje superior de votos.

Se dispuso en el artículo 54, fracción IV, inciso a), que en el supuesto de que algún partido obtuviera el 51% o más de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa significasen un porcentaje del total de la Cámara inferior al porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, hasta que la suma de los diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

De esta regla se deducían dos diferentes mecanismos de asignación de curules de representación proporcional. En primer término, el partido mayoritario, cuyo porcentaje de votos se reflejaría sobre el total de las 500 curules de la Cámara, no podría lograr una diputación más que las que representase dicha votación y, otro, para los partidos minoritarios, los cuales tendrían derecho a que les fuesen asignados libremente diputados de representación proporcional en el porcentaje correspondiente de su votación, con independencia de las constancias de mayoría que obtuviesen. Esta cláusula tenía por objeto reservar un número predeterminado de curules para las minorías<sup>25</sup>.

El Código Federal Electoral dispuso que la votación efectiva sería la resultante de deducir de la votación total de los partidos, las votaciones de aquellos que no hubieren alcanzado el 1.5% de la votación nacional.

Asimismo, en los términos del artículo 54 de la Constitución, las normas para la aplicación de la fórmula electoral (nuevamente la de primera proporcionalidad), que se observaron en la asignación de curules, fueron las siguientes (art. 208 Código Federal Electoral):

- I. No tenía derecho a participar en la distribución de Diputados electos por el principio de representación proporcional, el partido que:

---

<sup>25</sup> Serrano Migallón, Fernando, *Legislación Electoral Mexicana, Génesis e Integración*, México 1991. p.

- a) **Obtuviera el 51 % o más de la votación nacional efectiva, y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o**
- b) **Obtuviera menos del 51 % de la votación nacional efectiva, y su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.**

Quando se presentara cualquiera de estos supuestos se deduciría de la votación efectiva de cada circunscripción plurinominal los votos del partido de que se tratara. Para la asignación de diputados de representación proporcional a los demás partidos, se aplicaría entre ellos la fórmula de primera proporcionalidad.

- II. **Si algún partido obtenía el 51 % o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría relativa representaban un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.**

El procedimiento a seguir en este supuesto era el siguiente:

- a) **Se determinaba, para ese partido, el número de curules del total de la Cámara que equivalía a su porcentaje de votos obtenidos.**
- b) **Si del calculo anterior resultaba un número fraccionario, se consideraba el número entero más cercano y, en el caso específico de que la fracción resultante fuese exactamente la mitad de la unidad, se tomaba el entero superior.**
- c) **Del número de diputados anterior, se restaban los diputados de mayoría relativa de ese partido, y el resultado se distribuía en cada circunscripción, en forma proporcional a su votación.**
- d) **Para ello, se obtenía el cociente de dividir la votación nacional de ese partido entre el número de diputados resultante del inciso anterior.**

- e) Los diputados que ese partido distribuía en cada una de sus listas regionales, era el número de veces que su votación de cada circunscripción contenía el cociente del inciso anterior. Si aún quedaban curules por repartir, éstas se distribuían siguiendo el orden decreciente de los restos de votos de ese partido, en cada circunscripción.

Para la asignación de diputados a los demás partidos, se aplicaba la fórmula de primera proporcionalidad considerando que:

1. Del número de diputados que podían asignarse en cada circunscripción debía deducirse el número de diputados que ya fueron asignados.
2. De la votación efectiva de cada circunscripción se deducían los votos del partido al que ya se le habían asignado diputados.

En todo caso, en la asignación de diputados, se seguía el orden que tenían en las listas regionales.

- III. Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70 % de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.
- IV. Si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

La distribución de los diputados de representación proporcional según este supuesto empleaba el procedimiento siguiente:

- a) Se determinaba el partido con más constancias de mayoría, y se le asignaban diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mitad más uno de los



miembros de la Cámara; los cuales serían distribuidos en cada circunscripción, en forma proporcional a su votación.

- b) Para ello, se obtenía el cociente dividir la votación nacional de ese partido entre el número de diputados resultante del inciso anterior.
- c) Los diputados que ese partido distribuía en cada una de sus listas regionales, era el número de veces que su votación de cada circunscripción contenía el cociente del inciso anterior. Si aún quedaban curules por repartir, éstas se distribuían siguiendo el orden decreciente de los restos de votos de ese partido, en cada circunscripción.
- d) En la asignación de diputados a los demás partidos, se aplicaba la fórmula de primera proporcionalidad, considerando que:
  - 1) Del número de diputados que podrían asignarse en cada circunscripción debía deducirse el número de diputados que ya habían sido asignados.
  - 2) De la votación efectiva de cada circunscripción se deducían los votos del partido al que ya se le habían asignado diputados.

En todo caso, en la asignación de diputados, se seguía el orden que tenían en las listas regionales.

- V. En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida a favor de aquél de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

De la lectura del artículo 244 del Código Federal Electoral, se desprende que fue a partir de entonces que se reunieron en una sola boleta la elección por listas y la elección por candidatos en los distritos uninominales. Esto quiere decir que un voto por cada ciudadano sería doble: para elegir al representante de su distrito, y al mismo tiempo para elegir lista en la circunscripción plurinominal.

A) Elecciones de Diputados Federales en 1988.

La Comisión Federal Electoral sesionó el 18 de enero de 1988 acordando que el territorio de la República se dividiera en cinco circunscripciones electorales plurinominales en los siguientes términos:

Primera Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue el Distrito Federal. Comprendió las entidades de Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala, y su magnitud fue de cuarenta diputados.

Segunda Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Durango, Durango. Comprendió las entidades de Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro, y su magnitud fue de cuarenta diputados.

Tercera Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Jalapa, Veracruz. Comprendió las entidades de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y su magnitud fue también de cuarenta diputados.

Cuarta Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Comprendió las entidades de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán, y su magnitud fue de cuarenta diputados.

Quinta Circunscripción Plurinominal. Su cabecera fue la ciudad de Toluca, Estado de México. Comprendió las entidades de México, Morelos, Guerrero y Oaxaca, y su magnitud fue de cuarenta diputados.

En la elección participaron ocho partidos políticos obteniendo los resultados que a continuación se describen, de acuerdo con las cifras oficiales:

MAYORÍA RELATIVA<sup>26</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	3,244,887	17.97
PRI	9,227,008	51.11
PPS	1,662,477	9.21
PARM	1,099,486	6.09
PDM	235,668	1.31
PMS	802,837	4.45

<sup>26</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México, estadística electoral, Centro de Investigación Científica, Jorge L. Tamayo A.C., México, 1997.

PFCRN	1,687,849	9.35
PRT	93,830	0.52
NO REGISTRADOS	579	0
ANULADOS	0	0
<b>TOTAL:</b>	<b>18,054,621</b>	<b>100</b>

#### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>27</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	3,238,640	18
PRI	9,216,748	51.23
PPS	1,629,963	9.06
PARM	1,110,000	6.17
PDM	230,857	1.28
PMS	784,261	4.36
PFCRN	1,685,936	9.37
PRT	96,003	0.53
NO REGISTRADOS	0	0
ANULADOS	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>17,992,408</b>	<b>100</b>

#### PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1988<sup>28</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT
D.F.	666,581	754,204	430,971	203,284	31,329	236,628	380,822	25,968
PUE.	116,522	507,170	64,406	32,108	6,847	35,446	60,015	3,414
TLAX.	10,816	113,329	19,888	8,555	5,373	5,970	16,137	867
<b>TOTAL</b>	<b>793,919</b>	<b>1,374,703</b>	<b>515,265</b>	<b>243,947</b>	<b>43,549</b>	<b>278,044</b>	<b>456,974</b>	<b>30,249</b>

#### SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1988<sup>29</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT
CHIH.	198,019	28,685	10,402	3,789	1,315	4,920	7,536	993

<sup>27</sup> Idem

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> Ibidem

COAH.	51,702	183,967	13,601	22,334	1,793	5,728	48,415	785
DGO.	65,993	191,374	16,419	14,144	901	17,435	13,183	1,462
ZAC.	27,583	167,049	8,315	10,576	1,766	12,728	10,630	418
AGS.	56,547	83,493	8,433	3,220	4,482	4,617	11,534	425
GTO.	207,113	316,845	24,705	12,887	35,165	10,193	90,827	1,606
S.L.P.	77,675	237,955	6,667	6,686	6,696	3,137	11,650	585
HGO.	24,226	271,772	32,009	28,426	4,398	17,680	34,522	1,348
QRO.	46,809	150,419	11,670	2,931	3,492	3,477	10,873	646
<b>TOTAL</b>	<b>755,667</b>	<b>1,631,559</b>	<b>132,221</b>	<b>104,993</b>	<b>60,008</b>	<b>79,915</b>	<b>239,170</b>	<b>8,268</b>

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1988<sup>30</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT
N.L.	165,695	497,239	4,674	5,946	1,838	4,447	8,443	1,030
TAMPS.	43,696	290,262	19,382	73,053	2,349	8,192	18,968	1,265
VER.	104,771	877,812	178,639	71,367	17,385	38,360	131,971	4,645
TAB.	13,983	199,112	10,784	1,863	1,131	5,116	27,925	422
CHIS.	22,978	554,810	6,313	8,432	1,057	9,963	12,413	1,086
CAMP.	13,276	83,237	6,193	1,649	398	1,415	7,867	142
YUC.	88,419	205,833	1,109	391	154	1,126	1,097	255
Q. ROO	3,848	40,836	4,422	3,770	249	582	6,099	56
<b>TOTAL</b>	<b>456,666</b>	<b>2,749,141</b>	<b>231,516</b>	<b>166,471</b>	<b>24,561</b>	<b>69,201</b>	<b>214,783</b>	<b>8,901</b>

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN 1988<sup>31</sup>

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT
B.C.	107,045	169,060	64,949	15,498	4,080	15,739	31,171	3,987
B.C.S.	15,801	48,060	3,878	6,437	469	1,721	6,353	647
SON.	82,892	282,474	6,283	6,271	1,191	5,460	8,817	2,174
SIN.	140,854	372,366	14,882	10,165	937	10,354	16,587	1,068
NAY.	10,777	120,535	25,465	5,646	1,653	13,358	18,692	461
JAL.	338,798	509,046	66,840	73,111	32,286	32,668	82,950	12,152
COL.	13,292	48,863	5,797	10,382	1,247	1,894	11,533	633
MICII.	62,352	153,103	36,241	209,389	13,628	12,095	96,267	1,329

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<b>TOTAL</b>	<b>771,811</b>	<b>1,703,507</b>	<b>224,335</b>	<b>336,899</b>	<b>55,491</b>	<b>93,289</b>	<b>272,370</b>	<b>22,451</b>
--------------	----------------	------------------	----------------	----------------	---------------	---------------	----------------	---------------

**QUINTA CIRCUNSCRIPCION 1988<sup>22</sup>**

ENT. FED.	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT
EDO. MEX.	396,798	704,903	420,723	126,039	36,834	216,723	310,961	16,007
MOR.	22,453	98,622	22,189	42,050	2,415	11,405	51,275	1,931
GRO.	10,777	120,535	25,465	5,646	1,653	13,358	18,692	461
OAX.	29,764	395,462	68,425	35,083	3,333	19,537	50,643	5,646
<b>TOTAL</b>	<b>459,792</b>	<b>1,319,522</b>	<b>536,802</b>	<b>208,818</b>	<b>44,235</b>	<b>261,043</b>	<b>431,571</b>	<b>24,045</b>

La votación efectiva, de conformidad con el artículo 207 del Código Federal Electoral fue la resultante de deducir de la votación total de los partidos, las votaciones de aquellos que no alcanzaron el 1.5% de la votación nacional, en este caso las correspondientes al PDM y al PRT, resultando un total de 17,665,548 votos.

A continuación determinaremos el número de curules que le correspondieron al PRI por el principio de representación proporcional, toda vez que este partido se encontró en el supuesto de la fracción II del artículo 208 del Código Federal Electoral.

De acuerdo al procedimiento previsto, a este partido le correspondieron 261 escaños en la Cámara de Diputados. Por haber obtenido 251 triunfos en los distritos uninominales, le faltaban por asignar diez curules distribuidas en las cinco diferentes circunscripciones de la siguiente manera: I: dos; II: dos; III: tres; IV: dos; y V: una.

Una vez señalado lo anterior, es posible realizar la distribución del resto de los escaños para los demás partidos políticos que contendieron en esta elección de acuerdo a la fórmula de primera proporcionalidad:

- Votación efectiva en la primera circunscripción: 2,288,149
- Votación efectiva en la segunda circunscripción: 1,311,966
- Votación efectiva en la tercera circunscripción: 1,138,637
- Votación efectiva en la cuarta circunscripción: 1,698,704

Votación efectiva en la quinta circunscripción: 1,898,026

Cociente rectificado en la primera circunscripción: 30,107.22

Cociente rectificado en la segunda circunscripción: 17,262.71

Cociente rectificado en la tercera circunscripción: 15,386.98

Cociente rectificado en la cuarta circunscripción: 22,351.36

Cociente rectificado en la quinta circunscripción: 24,333.66

Cociente de unidad en la primera circunscripción: 70,967.02

Cociente de unidad en la segunda circunscripción: 40,690.67

Cociente de unidad en la tercera circunscripción: 36,472.85

Cociente de unidad en la cuarta circunscripción: 52,685.37

Cociente de unidad en la quinta circunscripción: 57,058.25

El número de curules que correspondieron a cada partido político en las cinco circunscripciones, fueron los siguientes: .

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 10 curules.

Resto mayor: 0.

Total: 12 curules.

**PPS:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 6 curules.

Resto mayor: 0.

Total: 8 curules.

---

<sup>32</sup> Ibidem.

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 2 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**PMS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 5 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 5 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 8 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 17 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 20 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 2 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 4 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 4 curules.**

**PMS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 5 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 7 curules.**

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 11 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 14 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 5 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 7 curules.**



**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 6 curules.**

**PMS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 5 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 7 curules.**

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 13 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 16 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 5 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 5 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 8 curules.**

**PMS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 4 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 6 curules.**

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 7 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 9 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 8 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 10 curules.**

**PARM:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 2 curules.

Resto mayor: 1 curul.

Total: 5 curules.

**PMS:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 3 curules.

Resto mayor: 1 curul.

Total: 6 curules.

**PFCRN:**

Cociente rectificado: 2 curules.

Cociente de unidad: 6 curules.

Resto mayor: 1 curul.

Total: 9 curules.

En los distritos uninominales, el PRI obtuvo, de acuerdo con los resultados oficiales, 251 triunfos; el PAN 40; el PARM 8; y el PFCRN 1, el resto de los partidos no obtuvieron ningún escaño por el principio mayoritario. En lo que se refiere a las circunscripciones plurinominales el PRI obtuvo 10 escaños; el PAN 71; el PPS 34; el PARM 28; el PMS 20; y el PFCRN 37.

El cuadro que a continuación presentamos nos permite observar la relación existente entre el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido en todo el territorio nacional y el porcentaje de escaños que obtuvieron en la Cámara de Diputados en la legislatura que comentamos:

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	18.32 %	22.2 %
PRI	52.11 %	52.2 %
PPS	9.30 %	6.8 %

PARM	6.24 %	7.2 %
PMS	4.48 %	4 %
PFCRN	9.53 %	7.6 %

El sistema creado a través de la reforma de 1986, solucionó el problema que presentaba el anterior en cuanto a la sobrerrepresentación del partido mayoritario, sin embargo, la problemática seguiría en la medida en que los partidos medianos y pequeños aumentarían sus triunfos en las circunscripciones uninominales. Así, podemos observar que el PAN, el PARM y el PFCRN contaron con una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, en perjuicio de aquellos partidos que no obtuvieron triunfos por el principio de mayoría relativa. Por lo anterior y por el crecimiento claro que mostraron los partidos minoritarios en esta elección, era evidente que sería necesario cambiar nuevamente el sistema electoral en busca de uno que reflejara con mayor fidelidad la relación entre votos y escaños.

#### IV. REFORMA POLÍTICA DE 1989.

Un año después de las controvertidas elecciones de 1988, un grupo de diputados pertenecientes a la fracción parlamentaria del PRI crearon una iniciativa de reformas a la Constitución que entre otras cosas derivaría en la creación del Instituto Federal Electoral y en la de un nuevo sistema electoral para elegir a los representantes del Congreso de la Unión.

La propuesta de reformas se enfocó a las cuestiones electorales y se basó, como las que le precedieron en 1977 y 1986, en audiencias públicas y reuniones de consulta realizadas bajo el auspicio de la Cámara de Diputados y la Comisión Federal Electoral.

Por lo que toca al tema de la representación política y la transformación del sistema electoral, la iniciativa señalaba:

"(...)

buscar fórmulas electorales que incrementen la representatividad del Congreso sin poner en riesgo su funcionamiento, su efectividad y su estabilidad como órgano del Estado.

El sistema electoral que se propone en esta iniciativa constituye la adecuación a esta realidad de las reglas de la contienda política, a fin de que todos los partidos

políticos accedan en condiciones de igualdad a la atribución de diputados. La competitividad real existente trae consigo la derogación de los esquemas diseñados específicamente para las minorías que rigieron en el pasado. Por otra parte, los mecanismos y las fórmulas establecidos para garantizar espacios a las minorías, provocarían mayores distorsiones en la representatividad general del sistema, en el caso de que persistieran para futuras elecciones.

Debe considerarse que un sistema electoral, además de promover los mecanismos para la integración de la representación política, debe asegurar el eficaz cumplimiento de los objetivos de los órganos de gobierno.

El esquema que se propone conserva en 500 el número de miembros de la Cámara de Diputados y mantiene el sistema mixto conforme al cual 300 de los diputados serán electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

(...) en primer término pretende sistematizar las disposiciones a que estará sujeta la elección de los 200 diputados de representación proporcional, de manera que sus dos primeras fracciones mantengan las normas condicionantes de la atribución del total de las curules y, a continuación, las relativas a su asignación a cada partido que esté comprendido dentro de esos dos supuestos básicos.

En la primera regla, se dispone que para tener derecho a la atribución de diputaciones de representación proporcional, el partido respectivo deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.

(...)

En la segunda regla se mantiene la barrera mínima del 1.5 % de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Seguidamente, (...) se dispone que el partido que cumpla con lo dispuesto en las dos bases anteriores, le serán asignadas por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que le corresponda en virtud del porcentaje de votos recibidos en cada circunscripción plurinomial, según el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.

Conforme a lo anterior, todo partido político, independientemente de las constancias que hubiere obtenido en la elección por mayoría relativa, participará en igualdad de condiciones en el reparto de diputados por representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos recibidos para su lista regional en la circunscripción plurinominal respectiva. (...)

Para evitar que el sistema electoral mixto produzca tanto distorsiones en la estructura de partidos políticos, como disfunciones en las tareas y trabajos de la Cámara, (...) se establecen las reglas a las que se sujetará el otorgamiento de las constancias de asignación. La primera regla dispone que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los dos principios electorales; la segunda consiste en que si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros de la Cámara por ambos principios, al que obtenga el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos el 35 % de la votación nacional, le serán otorgados diputados por representación proporcional en el número necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta.

Nuestro sistema electoral incorpora un mecanismo que en otras democracias se hace efectivo con fórmulas diversas, pero que permite configurar en el órgano legislativo una mayoría consistente, capaz de traducirse en un ejercicio eficaz de las funciones de gobierno.

(...)

En primer término debemos mencionar que el documento hace un reconocimiento a la necesidad de dar mayor confiabilidad a los procesos electorales y a aquellos que salvaguardan la eficacia del sufragio. Ello probablemente se debió a la inconformidad generalizada con los resultados electorales más recientes, y fue sin duda un parteaguas en la historia de nuestras instituciones políticas, pues a partir de entonces nace el Instituto Federal Electoral, que de alguna manera a dado respuesta a la necesidad referida.

Tras señalar su pretensión de dar un pleno desarrollo al sistema electoral mixto, menciona que será necesario buscar nuevas fórmulas electorales que incrementen la representatividad del Congreso sin poner en riesgo su funcionamiento, su estabilidad y su

efectividad como órgano del Estado. Obviamente a lo que se refieren los autores de la iniciativa es a que se buscaría, por una parte, mayor precisión en la relación votos - escaños, pero al mismo tiempo, garantizar la formación de una mayoría absoluta para el partido político que lograra alcanzar un determinado porcentaje de la votación nacional.

Nuevamente nos encontramos con un erróneo planteamiento del sistema electoral producto del mal entendimiento del sistema proporcional personalizado alemán. Una vez más, los objetivos que se plantearon desde la propuesta del sistema fueron contradictorios y seguramente lo condenaban, desde antes de su nacimiento, al fracaso.

A partir de entonces, cada partido para tener derecho a la atribución de diputados de representación proporcional, debía acreditar que participaba con al menos 200 candidatos a diputados de mayoría relativa. Lo anterior lo explicaron en virtud de la madurez alcanzada por los partidos, sin embargo significó un desgaste para los partidos políticos pequeños, y por lo tanto un obstáculo a la defensa de las minorías parlamentarias.

Finalmente se proponía que ningún partido podría contar con más de 350 diputados electos por ambos principios, situación que garantizaba que al menos 150 escaños se reservarían para las minorías. Pero por otro lado previeron que si ningún partido obtenía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, a aquel que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuando menos el 35 % de la votación nacional, le serían asignados diputados por representación proporcional hasta alcanzar el 50 % más uno de las curules.

Tras la aprobación de la reforma, se aprobó también la nueva ley electoral, se trató del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1991, que reguló el procedimiento para el principio de representación proporcional en los siguientes términos:

Entendió por votación emitida el total de los votos depositados en las urnas, como votación nacional emitida y como votación nacional, la que resultara de deducir de la votación emitida los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieran el uno punto cinco por ciento y los votos nulos.

El otorgamiento de constancias, de conformidad con la fracción III y en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución se realizaría como sigue:

- a) Si ningún partido político obtenía por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida y ninguno alcanzaba doscientos cincuenta y una o más constancias de mayoría relativa, a cada partido político le serían otorgados de las listas regionales el número de diputados que requiriera, para que el total de miembros con que contara en la Cámara correspondiera al porcentaje de votos que obtuvo.
- b) Al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación fuera equivalente al treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, le serían asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, doscientos cincuenta y una curules; adicionalmente, le serían asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del treinta y cinco por ciento de la votación y hasta menos del sesenta por ciento.
- c) Al partido político que hubiera obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación fuera equivalente a más del 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, le serían asignados dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual de votación que hubiera alcanzado por encima del 35%. En este supuesto, el número total de diputados por ambos principios no podría ser superior a la cantidad que resultara de sumar a 251, el número de diputados adicionales de las listas regionales que se les asignaran por los puntos porcentuales de votación obtenida por encima del 35%.
- d) Al partido cuya votación fuera equivalente al 60% o más de la votación nacional emitida y menor del 70% y cuyas constancias de mayoría relativa no representaran su porcentaje de votación, le serían asignados de las listas regionales el número de diputados necesario para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios fuera igual al porcentaje de votos que obtuvo.

Para la asignación de curules de representación proporcional a los partidos que se encontraran en estos supuestos, se emplearía el siguiente procedimiento:



- i) Se determinaría para cada partido político el número de curules por ambos principios que le correspondieran, para que el total de sus miembros con que contara en la Cámara fuera igual a su porcentaje de votos.
- ii) Para determinar el número de diputados por el principio de representación proporcional que debían ser asignados a cada partido político, se restaría del total de miembros que le correspondieran según la operación descrita en el inciso anterior, el número de constancias de mayoría que hubiera obtenido.
- iii) Para distribuir los diputados de representación proporcional que correspondieran a cada partido político por la circunscripción plurinominal, se dividiría su votación nacional entre el número de curules de representación proporcional que le correspondieran para obtener su cociente de distribución.
- iv) La votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividiría entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que de cada circunscripción se le asignarían.

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se seguía el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Una vez realizada la distribución referida, se procedía a asignar a los restantes partidos políticos los diputados de representación proporcional que les correspondieran aplicando la fórmula electoral de primera proporcionalidad, considerando que: del número de diputados asignables en cada circunscripción debía deducirse el número de diputados que ya fueron asignados a un partido político; y que de la parte de la votación nacional emitida que correspondía a cada circunscripción se debían deducir los votos del partido al que primeramente se le asignaron diputados. La cifra que resultara de la deducción sería la votación efectiva.

Tal parecía que el legislador previó todos los posibles escenarios que se le podrían presentar al PRI en las próximas elecciones y posteriormente elaboró un sistema capaz de otorgarle la mayoría absoluta de la Cámara independientemente del resultado que

obtuviera, siempre y cuando alcanzara al menos el 35 % de los votos, meta que no parecía demasiado difícil.

**A) Elecciones de Diputados Federales en 1991.**

El acuerdo del Consejo General del IFE de fecha 8 de enero de 1991, dispuso que se mantendrían, en las elecciones federales de 1991, las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el mismo número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, acordados para las elecciones federales de 1988.

En esta ocasión participaron diez partidos políticos en la contienda electoral, obteniendo los resultados que a continuación se mencionan:

**MAYORÍA RELATIVA<sup>33</sup>**

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	4,042,316	17.67
PRI	14,051,349	61.43
PPS	411,848	1.80
PRD	1,900,750	8.31
PFCRN	990,440	4.33
PARM	489,732	2.14
PDM	248,431	1.09
PRT	135,360	0.59
PEM	329,714	1.44
PT	258,595	1.13
NO REGISTRADOS	13,897	0.06
ANULADOS	1,160,050	-
<b>TOTAL:</b>	<b>24,032,482</b>	<b>100</b>

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>34</sup>**

Partido	Votos	Porcentaje
---------	-------	------------

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, martes 1º de octubre de 1991.

<sup>34</sup> Idem.

PAN	4,097,795	16.96
PRI	14,215,695	58.86
PPS	415,517	1.72
PRD	1,914,649	7.92
PFCRN	1,010,921	4.18
PARM	495,953	2.05
PDM	250,490	1.03
PRT	137,144	0.56
PEM	338,324	1.40
PT	263,951	1.09
ANULADOS	1,008,562	4.17
<b>TOTAL</b>	<b>24,149,001</b>	<b>99.94</b>

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1991<sup>35</sup>

Partido	Votos
PAN	849,292
PRI	2,501,825
PPS	123,472
PRD	469,284
PFCRN	338,271
PARM	100,378
PDM	56,990
PRT	47,004
PEM	159,026
PT	48,833
ANULADOS	208,334
<b>TOTAL</b>	<b>4,902,709</b>

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1991<sup>36</sup>

Partido	Votos
PAN	1,106,548
PRI	2,846,186

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem

PPS	49,156
PRD	209,771
PFCRN	111,661
PARM	56,894
PDM	50,118
PRT	9,162
PEM	24,036
PT	89,867
ANULADOS	191,239
<b>TOTAL</b>	<b>4,744,638</b>

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1991<sup>37</sup>

Partido	Votos
PAN	548,406
PRI	3,500,805
PPS	78,737
PRD	268,310
PFCRN	201,615
PARM	160,589
PDM	25,975
PRT	18,539
PEM	21,121
PT	38,356
ANULADOS	199,891
<b>TOTAL</b>	<b>5,062,344</b>

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN 1991<sup>38</sup>

Partido	Votos
PAN	1,016,714
PRI	2,772,491
PPS	40,842
PRD	436,287

<sup>37</sup> ibidem

<sup>38</sup> ibidem

PFCRN	88,918
PARM	68,108
PDM	53,674
PRT	16,426
PEM	36,659
PT	41,125
ANULADOS	204,246
<b>TOTAL</b>	<b>4,775,490</b>

**QUINTA CIRCUNSCRIPCION 1991<sup>29</sup>**

Partido	Votos
PAN	576,835
PRI	2,594,388
PPS	123,310
PRD	530,997
PFCRN	270,456
PARM	109,984
PDM	63,733
PRT	46,013
PEM	97,482
PT	45,770
ANULADOS	204,852
<b>TOTAL</b>	<b>4,663,820</b>

Los partidos políticos que no tuvieron derecho a que se les asignaran diputados por el principio de representación proporcional por no haber alcanzado el 1.5% previsto como barrera legal en el artículo 54 de la Constitución fueron el PDM, el PRT, el PEM y el PT.

Continuando con la aplicación del procedimiento previsto por el COFIPE, encontramos que la votación nacional emitida es de 22,150,530, cantidad que resulta de deducir los votos de los partidos mencionados en el párrafo anterior y los votos nulos.

En razón de que el PRI obtuvo el 64.17 por ciento de la votación nacional, le correspondían un total de 320 escaños en la Cámara de Diputados. Por el principio de

mayoría relativa, obtuvo 290 triunfos en los distritos uninominales, es decir, le correspondieron treinta diputaciones por el principio de representación proporcional distribuidas en las cinco circunscripciones de la siguiente manera: I: 5; II: 6; III: 7; IV: 6; y V: 6.

Realizado el cómputo de los escaños que correspondieron al PRI, por el principio de representación proporcional, por haberse encontrado en los supuestos previstos por la Constitución y el COFIPE, es posible llevar a cabo el cálculo correspondiente al resto de los partidos, de conformidad con la fórmula de primera proporcionalidad:

Votación efectiva en la primera circunscripción: 1,880,697

Votación efectiva en la segunda circunscripción: 1,534,030

Votación efectiva en la tercera circunscripción: 1,257,657

Votación efectiva en la cuarta circunscripción: 1,650,869

Votación efectiva en la quinta circunscripción: 1,611,582

Cociente rectificado en la primera circunscripción: 26,867

Cociente rectificado en la segunda circunscripción: 22,559

Cociente rectificado en la tercera circunscripción: 19,055

Cociente rectificado en la cuarta circunscripción: 24,277

Cociente rectificado en la quinta circunscripción: 23,699

Cociente de unidad en la primera circunscripción: 64,481

Cociente de unidad en la segunda circunscripción: 54,518

Cociente de unidad en la tercera circunscripción: 46,395

Cociente de unidad en la cuarta circunscripción: 57,295

Cociente de unidad en la quinta circunscripción: 57,274

El número de curules que correspondieron a cada partido político en las cinco circunscripciones, fueron los siguientes:

---

<sup>99</sup> Ibidem.

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 12 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 14.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3.**

**PRD:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 6 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 9 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 4 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 6 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 19 curules.**

**Resto mayor: 1.**

**Total: 22 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PRD:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 5 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**



**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 10 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 13 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PRD:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 4 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 7 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 5 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 2 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 16 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 19 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 1 curul.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**PRD:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 6 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 9 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 0.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 9 curules.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 11 curules.**

**PPS:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

**PRD:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 8 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 11 curules.**

**PFCRN:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 3 curules.**

**Resto mayor: 1 curul.**

**Total: 6 curules.**

**PARM:**

**Cociente rectificado: 2 curules.**

**Cociente de unidad: 1 curul.**

**Resto mayor: 0.**

**Total: 3 curules.**

Los resultados de la elección dados a conocer por el IFE muestran que la Cámara de Diputados se integró por 320 diputados del PRI, de los cuales 290 ingresaron por el principio de mayoría relativa y 30 por el de representación proporcional. El PAN obtuvo diez triunfos en los distritos uninominales y se le asignaron 79 escaños de sus listas regionales. El resto de los partidos no obtuvo ningún triunfo por mayoría así es que solo obtuvieron representación a través de los diputados plurinominales distribuidos entre cada uno de estos partidos de la siguiente manera: PRD: 41; PPS: 12; PFCRN: 23; PARM: 15.

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	18.49	17.8
PRI	64.17	64
PPS	1.87	2.4
PRD	8.64	8.2
PFCRN	4.56	4.6
PARM	2.23	3

En el cuadro anterior podemos apreciar la relación entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido y el porcentaje de curules que le correspondieron a cada uno en la Cámara de Diputados. En esta elección los partidos medianos estuvieron subrepresentados, mientras que los partidos más pequeños obtuvieron una sobrerrepresentación. En realidad la distorsión que produjo el sistema electoral no resulta muy trascendente, sin embargo aún existían cuestiones, como la de construir mayorías artificiales, que debían ser resueltas.

#### V. REFORMA POLÍTICA DE 1993.

Nuevamente en este año, precisamente uno antes de las elecciones federales, vuelve a surgir la inquietud de crear nuevas condiciones para su desarrollo. Existía la demanda generalizada de desaparecer la llamada cláusula de gobernabilidad que consistía en otorgar al partido político que obtuviera la mayoría relativa de los votos, pero no la absoluta, el número suficiente de diputados para que en la Cámara alcanzara el 51% de los votos posibles; y establecer un sistema electoral que reflejara con mayor fidelidad la relación

entre el porcentaje de los votos que obtenía cada partido y el que lograba en el órgano legislativo.

Víctor Manuel Palma César<sup>40</sup> escribió que desde 1988 se evidenció la necesidad de

"conectar claramente las formas de integración de los órganos legislativos con las normas electorales, como una forma de buscar una respuesta integral a la participación política. Si todos los partidos podían acceder en condiciones de igualdad a los órganos legislativos, tiene que corresponder ello con una normatividad electoral que en la contienda les asegurara, también, esa igualdad".

Al decir del mismo autor, el COFIPE vigente desde 1990 y las reformas que en este punto comentamos trataron de dar respuesta a tal exigencia de "igualdad en términos de representación legislativa".

Antes de analizar si efectivamente el COFIPE satisfizo las exigencias mencionadas, durante las elecciones de 1994, es conveniente enfocar nuestra atención a la iniciativa de reformas constitucionales que dieron lugar a la reforma política que aquí comentamos.

Por lo que se refiere al sistema electoral, las reformas se concentraron en el artículo 54 de nuestra Carta Magna, en particular en lo dispuesto por las fracciones III, IV, V, VI y VII. Al respecto la iniciativa menciona:

(...)

no es correcta la aseveración que habla de la representación exacta de los votos por el número de diputados que componen la Cámara, por que el sistema no es de representación proporcional total, es un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional.

(...) De todas maneras, la posibilidad teórica de que un solo partido pueda dar las dos terceras partes de la Cámara existe aún en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta que aquí se presenta, erradica completamente los requerimientos inferior en la composición de la Cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad.

(...)

Independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, sólo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60% si su votación es igual o menor a esa cifra y hasta el 63% como máximo, independientemente de si logró una votación mayor.

Para lograr esto es indispensable reconocer la naturaleza dual en la integración de la Cámara y, de ahí, el porqué se precisan claramente las condiciones de participación de todos los partidos sujetas a esos límites superiores en relación con los 200 diputados de representación proporcional

Probablemente uno de los puntos más importantes de los párrafos que hemos transcrito es el relacionado con el reconocimiento del gobierno de que una parte de la población demandaba, no sólo pluralidad en la Cámara de Diputados, sino una exactitud cada vez mayor entre la proporcionalidad de los votos y el número de escaños que cada partido obtenía, al mismo tiempo que se impidiera legalmente que un solo partido estuviera en posibilidad de reformar, por sí, nuestra Carta Magna. Éste es probablemente el espíritu de la iniciativa en cuanto a la transformación del sistema electoral. A partir de la reforma, ya no se velaría por brindar mayoría absoluta a ningún partido político.

No obstante lo anterior, el ejecutivo menciona que la naturaleza de nuestro sistema no es la de uno proporcional, sino la de uno mixto, lo que indica que se procuraría mantener algunos fines de esta clase de representación, independientemente de la mayor fuerza que se le pretendía dar al proporcional. Nuevamente nos encontramos con que los fines de nuestro sistema implantado eran opuestos, y ello, seguramente, provocaría su pronta modificación.

Las reformas constitucionales implicaron también reformas a la ley electoral. El COFIPE dispuso que en la aplicación de la fracción III del artículo 54 constitucional, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación

---

<sup>40</sup> Palma César, Víctor Samuel, Hacia Un Reforma Electoral Definitiva, en Crónica Legislativa, Revista de la H. Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, No. 2, Abril - Mayo de 1995.

nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

En la aplicación de la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de los diputados, se deduciría de la votación nacional emitida, los votos del partido político al que se le hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del propio artículo 54 de la Constitución.

Para la asignación de diputados, de conformidad con lo que establecía el artículo 54 constitucional, se designó una nueva fórmula llamada de proporcionalidad pura. Esta se integraba de los siguientes elementos:

- a) Cociente de unidad. Resultante de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.
- b) Resto mayor. Remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizaría cuando aún hubiese diputados por distribuir.

Su aplicación se observó conforme al procedimiento siguiente:

- a) Primero se determinaría si era el caso de aplicara algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, para lo cual:
  - I. Se determinarían los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.
  - II. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente de unidad quedaran diputados por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputados.
- b) Si no era el caso de aplicar uno de los límites señalados en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, se haría la distribución de los diputados

por circunscripción plurinominal y una vez realizada la asignación a que nos referimos en el inciso anterior, conforme a lo siguiente:

- I. Se dividiría la votación nacional emitida, de cada partido político entre el número de diputados de representación proporcional que le corresponda, para obtener su cociente de distribución.
  - II. La votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividiría entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarían.
  - III. Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaran diputados por distribuir, se utilizaría el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en cada circunscripción, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente.
- c) Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diera el supuesto previsto por la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, se procedería como sigue:
- I. Se determinaría el número de diputados que correspondiera asignar al partido político al que se tuviera que aplicar cualquiera de los límites de las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución.
  - II. Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a dicho partido político se procedería en los términos señalados en el inciso b).
  - III. Una vez realizada la distribución a que se refiere el inciso anterior, se procedería a asignar el resto de los diputados a los demás partidos políticos con derecho a ello en los siguientes términos:
    - i) Se deducirían de la votación nacional emitida los votos del partido político al que se le hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V o VI del artículo 54 de la Constitución.
    - ii) Una vez obtenida la votación nacional ajustada a lo que se refiere el inciso anterior, se procedería a la asignación de diputados a cada partido político de acuerdo con su votación nacional, en los términos de la fórmula de proporcionalidad pura. Para estos efectos, se entendería como cociente de



unidad el que resultara de dividir la votación nacional ajustada entre el número de diputados de representación proporcional pendientes de asignar.

- iii) Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a cada partido político se procedería en los términos señalados por el inciso b) I, II y III.

#### A) Elección de Diputados Federales en 1994.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1994, determinó que para las elecciones Federales de 1994, se mantendrían las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el mismo número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, acordados para el proceso electoral federal de 1991.

En esta ocasión participaron nueve partidos políticos obteniendo los resultados que a continuación presentamos:

#### MAYORÍA RELATIVA<sup>41</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	8,664,384	25.81
PRI	16,851,082	50.20
PPS	231,162	0.69
PRD	5,590,391	16.65
PFCRN	379,960	1.13
PARM	285,526	0.85
PDM	148,279	0.44
PT	896,426	2.67
PVEM	470,951	1.40
NO REGISTRADOS	47,749	0.14
ANULADOS	1,121,006	-
<b>TOTAL:</b>	<b>34,686,916</b>	<b>100</b>

#### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de octubre de 1994.

<sup>42</sup> Idem.

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	8,833,406	24.95
PRI	17,236,590	48.68
PPS	239,365	0.68
PRD	5,728,263	16.18
PFCRN	390,401	1.10
PARM	290,485	0.82
PDM	151,099	0.43
PT	909,247	2.57
PVEM	479,591	1.35
NO REGISTRADOS	1,126,369	3.18
ANULADOS	21,059	0.06
<b>TOTAL</b>	<b>35,405,875</b>	<b>100</b>

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1994<sup>43</sup>**

Partido	Votos
PAN	1,672,085
PRI	2,748,999
PPS	52,940
PRD	1,188,803
PFCRN	73,121
PARM	41,874
PDM	26,304
PT	211,453
PVEM	177,025
ANULADOS	199,746
NO REGISTRADOS	4,207
<b>TOTAL</b>	<b>6,396,557</b>

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1994<sup>44</sup>**

Partido	Votos
PAN	1,843,844

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

PRI	3,858,933
PPS	37,216
PRD	612,529
PFCRN	80,441
PARM	49,485
PDM	41,271
PT	205,671
PVEM	53,683
ANULADOS	231,663
NO REGISTRADOS	4,001
<b>TOTAL</b>	<b>7,018,737</b>

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1994<sup>45</sup>**

Partido	Votos
PAN	1,673,059
PRI	4,004,021
PPS	55,401
PRD	1,414,922
PFCRN	89,507
PARM	99,282
PDM	18,451
PT	187,529
PVEM	51,223
ANULADOS	289,887
NO REGISTRADOS	4,289
<b>TOTAL</b>	<b>7,887,571</b>

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN 1994<sup>46</sup>**

Partido	Votos
PAN	2,171,494
PRI	3,344,148
PPS	35,646

<sup>45</sup> Ibidem

<sup>46</sup> Ibidem

PRD	1,047,712
PFCRN	53,010
PARM	41,728
PDM	36,166
PT	125,587
PVEM	62,193
ANULADOS	180,178
NO REGISTRADOS	3,133
<b>TOTAL</b>	<b>7,100,995</b>

QUINTA CIRCUNSCRIPCION 1994<sup>47</sup>

Partido	Votos
PAN	1,472,924
PRI	3,280,489
PPS	58,162
PRD	1,464,297
PFCRN	94,322
PARM	58,116
PDM	28,907
PT	179,007
PVEM	28,907
ANULADOS	224,895
NO REGISTRADOS	5,429
<b>TOTAL</b>	<b>6,895,455</b>

De los resultados mostrados en la segunda tabla, la que se refiere a los votos y porcentajes alcanzados por cada partido a nivel nacional, se desprenden aquellos que no alcanzaron la barrera legal del 1.5% y que por lo tanto no tendrían derecho a la repartición de curules. Fueron el Popular Socialista, el del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el

<sup>47</sup> Ibidem

Auténtico de la Revolución Mexicana, el Demócrata Mexicano, y el Verde Ecologista de México.

Por lo tanto, a la votación emitida que fue de 35,405,875, había que restarle la votación de los partidos mencionados en el párrafo anterior y los votos nulos, para obtener la Votación Nacional Emitida, resultando un total de: 32,707,506.

Toda vez que el PRI se ubicó en el supuesto de la fracción VI del artículo 54 constitucional, pues obtuvo el triunfo en 273 distritos uninominales, y el 52.69% de la votación nacional emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, estuvo sujeto al tope máximo de 300 diputados por ambos principios, es decir que por el principio de representación proporcional se le debían asignar únicamente 27 diputados. En vista de lo anterior, hubo que obtener la votación nacional ajustada, restando a la votación nacional emitida los votos del PRI; y el cociente de unidad ajustado, dividiendo dicha votación ajustada entre los 173 diputados por asignar:

Votación Nacional Ajustada: 15,470,916

Cociente de Unidad Ajustado: 89,427.26

Una vez hecho el cálculo anterior fue posible conocer el número de diputados que correspondería a cada uno de los partidos restantes por el cociente de unidad y por el resto mayor:

Partido	Cociente de Unidad	Resto Mayor	Total
PAN	98	1	99
PRD	64	0	64
PT	10	0	10

A continuación había que obtener el cociente de distribución de cada partido dividiendo su votación nacional emitida entre el número de diputados de representación proporcional que le correspondía:

Cociente de Distribución PAN: 89,226.32

Cociente de Distribución PRI: 638,392.22

**Cociente de Distribución PRD: 89,504.10**

**Cociente de Distribución PT: 90,924.70**

**Con base en lo anterior, procedió realizar la asignación de diputados por circunscripción plurinominal a cada partido político:**

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 18 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 19 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 4 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 13 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 13 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 2 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 20 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

Total: 21 curules.

**PRI:**

Cociente de Distribución: 6 curules.

Resto Mayor: 0.

Total: 6 curules.

**PRD:**

Cociente de Distribución: 6 curules.

Resto Mayor: 1 curul.

Total: 7 curules.

**PT:**

Cociente de Distribución: 2 curules.

Resto Mayor: 0.

Total: 2 curules.

En los distritos uninominales el PAN obtuvo 20 triunfos y el PRD 7. El PT no logró ganar un solo escaño por este principio, por lo tanto la Cámara de Diputados quedó integrada con el siguiente número de diputados por cada partido: PAN: 119; PRI: 300; PRD: 71; y PT: 10.

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	27.00	23.8
PRI	52.70	60
PRD	17.51	14.2
PT	2.78	2

En esta ocasión, el sistema electoral creado a partir de la reforma política que hemos comentado en este punto, desfavoreció a todos los partidos para favorecer al PRI, quizá haya sido el más injusto de los últimos años y el que menos favorecía a las minorías, aún cuando ofreció todo lo contrario. Esto era señal de que nuevamente había que replantearlo y buscar alguno que satisficiera las necesidades de la realidad política que enfrentaba el país:

partidos de oposición cada vez más fuertes frente a un partido hegemónico que cada vez más, perdía espacios y simpatizantes entre los electores.

## VI. REFORMA POLÍTICA DE 1996.

En 1995 se iniciaron los trabajos para emprender una nueva reforma política, se les conoció como "marco del diálogo nacional para la reforma política del Estado". Participaron el ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso, quienes establecieron un mecanismo de diálogo conocido como la mesa central para la reforma política del Estado, instalada a principios del mismo año.

Los principales temas que se abordaron fueron las reformas en materia electoral y la reforma política del Distrito Federal. Dentro de los primeros, nuevamente se transformó al sistema electoral en miras de lograr mayores grados de proporcionalidad entre votos y escaños, igualdad de condiciones para todos los partidos al acceder a la Cámara de Diputados, así como garantizar de mejor manera los espacios para los partidos minoritarios.

La exposición de motivos fue presentada por el titular del ejecutivo el 26 de julio de 1996, y con relación a nuestro estudio señala:

(...)

Desde 1963, cuando se introdujo el régimen de diputados de partido hasta 1993, con la supresión de la denominada 'cláusula de gobernabilidad', ha sido una constante la promoción del pluralismo partidista como valor relevante para nuestro desarrollo democrático.

La iniciativa que ahora se propone considera que el sistema electoral vigente ha provisto los mecanismos que armonizan por un lado, la representación de las distintas fuerzas políticas, por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos. Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que puede tener un partido político.



Con ese mismo propósito, la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor.

Los fines del actual sistema electoral nuevamente son contradictorios, por un lado se propone "permitir la existencia de una mayoría consistente" y por otro "conformar un órgano legislativo representativo". Ejemplo de ello es el planteamiento de la reducción del número máximo de diputados que podría alcanzar cualquier partido político y que ningún partido pudiera exceder en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor frente al hecho de que si esto último sucediera en virtud de los triunfos conseguidos en los distritos uninominales no se aplicaría.

La redacción del artículo 54 de la Constitución se reformó para quedar en los términos siguientes:

**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 participaron candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación 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, independientemente 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 plurinominal. 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 el supuesto 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.

Tras la aprobación del nuevo texto del sistema electoral en nuestra Carta Magna, fue necesario modificar también el COFIPE, para adaptarlo las necesidades del mismo. Aunque se mantuvo la fórmula electoral de proporcionalidad pura, se modificaron diversos artículos que han influido de alguna manera a una integración completamente diferente de la Cámara de Diputados:

#### ARTÍCULO 12

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.
2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá

- como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.
3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. 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 más el ocho por ciento.

### ARTÍCULO 13

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:
- a) Cociente natural, y
  - b) Resto mayor.
2. Cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.
3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

### ARTÍCULO 14

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

- a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y
  - b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.
2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.
3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anterior, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:
- a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;
  - b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas, y
  - c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior.

## ARTÍCULO 15

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:
  - a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:
    - I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución.;
    - II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;
    - III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido, y
    - IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.
  2. Para asignar los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:
    - a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;
    - b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

- c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinomial, y
- d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones.

#### ARTÍCULO 16.

- 1. Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo I del artículo 14 de este código y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:
  - a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución;
  - b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinomial se le asignarán, y
  - c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que

cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

#### A) Elecciones de Diputados Federales en 1997.

Por acuerdo del Consejo General del IFE tomado el 23 de enero de 1996, se ordenó a la Junta General Ejecutiva realizar estudios y formular proyectos para establecer una nueva distribución de los distritos electorales uninominales, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que a partir de entonces es cabecera de cada una de ellas y su magnitud.

El doce de agosto del mismo año se aprobó la nueva demarcación territorial de los 300 distritos uninominales así como el nuevo ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que es cabecera de cada una de ellas y su magnitud, para quedar como sigue:

**Primera Circunscripción Plurinominal.** Su cabecera es la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Comprende las entidades de Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y su magnitud es de cuarenta diputados.

**Segunda Circunscripción Plurinominal.** Su cabecera es la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Comprende las entidades de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, y su magnitud es de cuarenta diputados.

**Tercera Circunscripción Plurinominal.** Su cabecera es la ciudad de Jalapa, Veracruz. Comprende las entidades de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco Veracruz y Yucatán, y su magnitud es también de cuarenta diputados.

**Cuarta Circunscripción Plurinominal.** Su cabecera es la Ciudad de México, D. F. Comprende las entidades de Distrito Federal, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, y su magnitud es de cuarenta diputados.

**Quinta Circunscripción Plurinominal.** Su cabecera es la ciudad de Toluca, Estado de México. Comprende las entidades de Estado de México, Guerrero y Michoacán, y su magnitud es de cuarenta diputados.

En esta elección participaron ocho partidos políticos y obtuvieron los siguientes resultados:

**MAYORÍA RELATIVA<sup>48</sup>**

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	7,696,197	26.60
PRI	11,311,963	39.10
PRD	7,436,466	25.70
PC	324,265	1.12
PT	749,231	2.59
PVEM	1,105,922	3.82
PPS	97,473	0.34
PDM	191,821	0.66
NO REGISTRADOS	13,811	-
ANULADOS	844,762	-
<b>TOTAL:</b>	<b>29,771,911</b>	<b>99.93</b>

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>49</sup>**

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	7,795,538	25.88
PRI	11,438,719	37.98
PRD	7,518,903	24.96
PC	328,872	1.09
PT	756,125	2.51
PVEM	1,116,137	3.71
PPS	99,109	0.33
PDM	193,903	0.64
NO REGISTRADOS	15,815	0.05
ANULADOS	856,732	2.84
<b>TOTAL</b>	<b>30,119,853</b>	<b>100</b>

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1997<sup>50</sup>**

Partido	Votos
PAN	2,504,484

<sup>48</sup> Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de agosto de 1997.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Ibidem.



PRI	2,379,785
PRD	1,019,822
PC	51,368
PT	11,673
PVEM	197,098
PPS	18,210
PDM	79,627
ANULADOS	177,126
NO REGISTRADOS	2,857
<b>TOTAL</b>	<b>6,442,850</b>

#### SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 1997<sup>31</sup>

Partido	Votos
PAN	2,138,564
PRI	2,543,570
PRD	687,162
PC	51,575
PT	303,794
PVEM	112,721
PPS	18,472
PDM	23,838
ANULADOS	161,822
NO REGISTRADOS	2,670
<b>TOTAL</b>	<b>6,044,188</b>

#### TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 1997<sup>32</sup>

Partido	Votos
PAN	909,386
PRI	2,354,047

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Ibidem

PRD	1,377,933
PC	57,044
PT	126,342
PVEM	90,373
PPS	21,125
PDM	15,526
ANULADOS	180,580
NO REGISTRADOS	4,694
<b>TOTAL</b>	<b>5,137,050</b>

CUARTA CIRCUNSCRIPCION 1997<sup>53</sup>

Partido	Votos
PAN	1,237,297
PRI	2,098,581
PRD	2,385,525
PC	95,022
PT	123,612
PVEM	424,572
PPS	23,237
PDM	35,450
ANULADOS	180,178
NO REGISTRADOS	2,172
<b>TOTAL</b>	<b>6,605,646</b>

QUINTA CIRCUNSCRIPCION 1997<sup>54</sup>

Partido	Votos
PAN	1,005,807
PRI	2,062,736
PRD	2,048,461
PC	73,783
PT	83,704
PVEM	291,273
PPS	18,065
PDM	39,452

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

ANULADOS	157,026
NO REGISTRADOS	3,415
<b>TOTAL</b>	<b>5,783,722</b>

De acuerdo con los resultados detallados en los cuadros que preceden, los partidos políticos que no tuvieron derecho a que les fueran asignados diputados por el principio de representación proporcional, por no haber alcanzado el porcentaje exigido como barrera legal por la Constitución, fueron el Partido Cardenista, el Popular Socialista y el Demócrata Mexicano. Por lo tanto, la Votación Nacional Emitida, obtenida en los términos indicados por el COFIPE fue igual a 28,625,422.

Cociente natural: 143,127.

Siguiendo la aplicación del procedimiento previsto por el COFIPE, nos encontramos con que a cada partido político le hubieran correspondido, por el cociente natural y el resto mayor los siguientes números de escaños:

PAN: 54

PRI: 80

PRD: 53

PT: 5

PVEM: 8

Sin embargo, de aplicarse lo anterior, el PRI hubiera rebasado por seis diputados el límite establecido por la fracción V del artículo 54 de la Constitución, pues al haber obtenido el 39.96% de la votación podía contar hasta con un 47.96% del total de las curules, porcentaje que se traduce en 239 escaños por ambos principios, y al haberse otorgado 165 constancias de mayoría relativa, sólo procedió otorgarle 74 diputaciones por el principio de representación proporcional.

De acuerdo con la ley electoral, el cociente de distribución para este partido fue: 154,577, correspondiéndole en cada circunscripción los siguientes números de diputaciones: I: 15; II: 17; III: 15; IV: 14; y en la V: 13.

Quedaron 126 escaños por repartir para el resto de los partidos políticos por el principio de representación proporcional. Con base en este número se calculó la votación nacional efectiva resultando: 17,186,703 y el nuevo cociente natural que resultó igual a: 136,402.

Aplicando las cifras anteriores, resultó que a cada uno del resto de los partidos correspondieron los siguientes números de escaños:

PAN: 57

PRD: 55

PT: 6

PVEM: 8

Cociente de Distribución en la Primera Circunscripción: 153,603

Cociente de Distribución en la Segunda Circunscripción: 140,967

Cociente de Distribución en la Tercera Circunscripción: 100,161

Cociente de Distribución en la Cuarta Circunscripción: 160,427

Cociente de Distribución en la Quinta Circunscripción: 127,009

**PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

PAN:

Cociente de Distribución: 16 curules.

Resto Mayor: 1 curul.

Total: 17 curules.

PRI:

Cociente de Distribución: 15 curules.

Resto Mayor: 0.

Total: 15 curules.

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 6 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 6 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 0.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 1 curules.**

**PVEM:**

**Cociente de Distribución: 1 curul.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 1 curul.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 15 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 15 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 16 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 17 curules.**

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 4 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 2 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

**PVEM:**

**Cociente de Distribución: 0.**

**Resto Mayor: 1.**

**Total: 1 curul.**

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 9 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 9 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 15 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 15 curules.**

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 13 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 13 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 1 curul.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 2 curules.**

**PVEM:**

**Cociente de Distribución: 0.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 1 curul.**

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 7 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 8 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 13 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 14 curules.**

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 14 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 15 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 0.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 0.**

**PVEM:**

**Cociente de Distribución: 2 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 3 curules.**

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**PAN:**

**Cociente de Distribución: 7 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 8 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 13 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 13 curules.**

**PRD:**

**Cociente de Distribución: 16 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 16 curules.**

**PT:**

**Cociente de Distribución: 0.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 1 curul.**

**PVEM:**

**Cociente de Distribución: 2 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 2 curules.**

En los distritos uninominales el PAN obtuvo 64 triunfos, el PRD 70 y el PT 1. El PVEM no obtuvo un triunfo en estos distritos y el resto correspondieron al PRI. Finalmente la integración de la Cámara fue la siguiente:



PAN: 121

PRI: 239

PRD: 125

PT: 7

PVEM: 8

Partido	% En votos	% En escaños
PAN	26.60	24.2
PRI	39.10	47.8
PRD	25.70	25
PT	2.59	1.4
PVEM	3.82	1.6

La razón por la que el PRI cuenta con un número de diputados que excede en 8% al porcentaje de su votación es porque aquí nos estamos refiriendo al porcentaje de votos obtenidos contando todos y cada uno de ellos, mientras que la disposición constitucional se refiere a la votación nacional emitida del partido que se halle en el supuesto del Revolucionario Institucional.

#### B) Elecciones de Diputados Federales en 2000.

En estas elecciones participaron dos alianzas y cuatro partidos políticos, a saber: Alianza por el Cambio, Partido Revolucionario Institucional, Alianza por México, Partido de Centro Democrático, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Democracia Social.

#### MAYORÍA RELATIVA<sup>55</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
APC	14,212,032	38.24
PRJ	13,722,188	36.82
APM	6,942,844	18.68
PCD	427,233	1.15
PARM	271,781	0.73
DS	698,904	1.88

<sup>55</sup> [www.ife.org.mx/intranet/dirsevre/actas/AO230800a2.htm](http://www.ife.org.mx/intranet/dirsevre/actas/AO230800a2.htm)

NO REGISTRADOS	27,526	0.07
ANULADOS	862,885	2.32
<b>TOTAL:</b>	<b>37,165,393</b>	<b>99.89</b>

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>36</sup>

Partido	Votos	Porcentaje
APC	14,323,649	38.28
PRI	13,800,306	36.88
APM	6,990,143	18.68
PCD	430,812	1.15
PARM	273,615	0.73
DS	703,532	1.88
NO REGISTRADOS	30,452	0.08
ANULADOS	868,516	2.32
<b>TOTAL</b>	<b>37,421,025</b>	<b>100</b>

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN 2000<sup>37</sup>

Partido	Votos
APC	3,590,989
PRI	2,996,787
APM	885,635
PCD	88,289
PARM	46,838
DS	116,520
ANULADOS	169,084
NO REGISTRADOS	5,185

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN 2000<sup>38</sup>

Partido	Votos
APC	3,187,754
PRI	3,018,359
APM	742,838

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

PCD	61,302
PARM	53,732
DS	89,113
ANULADOS	162,307
NO REGISTRADOS	5,565

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN 2000<sup>59</sup>**

Partido	Votos
APC	2,083,393
PRI	2,833,696
APM	1,513,620
PCD	47,177
PARM	39,748
DS	60,815
ANULADOS	204,641
NO REGISTRADOS	6,309

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN 2000<sup>60</sup>**

Partido	Votos
APC	2,925,480
PRI	2,407,895
APM	1,908,987
PCD	136,981
PARM	71,756
DS	277,764
ANULADOS	177,803
NO REGISTRADOS	3,814

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN 2000<sup>61</sup>**

Partido	Votos
APC	2,536,033
PRI	2,543,569
APM	1,939,063
PCD	95,677

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

PARM	60,894
DS	159,477
ANULADOS	154,163
NO REGISTRADOS	6,733

Los partidos políticos que no tuvieron derecho a que les fueran asignados diputados por el principio de representación proporcional, fueron el Partido de Centro Democrático, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Democracia Social. La Votación Nacional Emitida, obtenida en los términos indicados por el COFIPE fue igual a 35,114,098

Cociente natural: 175,570

Siguiendo la aplicación del procedimiento previsto por el COFIPE, nos encontramos con que a cada alianza o partido político le hubieran correspondido, por el cociente natural los siguientes números de escaños:

APC: 81

PRI: 78

APM: 39

Toda vez que ningún partido político o alianza se encontró en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se aplicó el procedimiento ordenado por el artículo 16 del COFIPE:

Cociente de Distribución en la Primera Circunscripción: 186,835

Cociente de Distribución en la Segunda Circunscripción: 173,723

Cociente de Distribución en la Tercera Circunscripción: 160,767

Cociente de Distribución en la Cuarta Circunscripción: 181,059

Cociente de Distribución en la Quinta Circunscripción: 175,466

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN:

**APC:**

**Cociente de Distribución: 19 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 19 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 16 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 16 curules.**

**APM:**

**Cociente de Distribución: 4 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 5 curules.**

**SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**APC:**

**Cociente de Distribución: 18 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 18 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 17 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 18 curules.**

**APM:**

**Cociente de Distribución: 4 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 4 curules.**

**TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**APC:**

**Cociente de Distribución: 12 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 13 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 17 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 18 curules.**

**APM:**

**Cociente de Distribución: 9 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 9 curules.**

**CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**APC:**

**Cociente de Distribución: 16 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 16 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 13 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 13 curules.**

**APM:**

**Cociente de Distribución: 10 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 11 curules.**

**QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN:**

**APC:**

**Cociente de Distribución: 14 curules.**

**Resto Mayor: 1 curul.**

**Total: 15 curules.**

**PRI:**

**Cociente de Distribución: 14 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 14 curules.**

**APM:**

**Cociente de Distribución: 11 curules.**

**Resto Mayor: 0.**

**Total: 11 curules.**

En los distritos uninominales la Alianza por el Cambio obtuvo 142 triunfos, el Partido Revolucionario Institucional 132 y la Alianza por México 26, mientras que por el principio de representación proporcional obtuvieron 81, 79 y 40 escaños respectivamente. Por lo tanto la Cámara de Diputados se integró, para esta legislatura, de la siguiente manera:

**APC: 223 diputados por ambos principios.**

**PRI: 211 diputados por ambos principios.**

**APM: 66 diputados por ambos principios.**

Partido o alianza	% En votos	% En escaños
APC	38.28	44.6
PRI	36.88	42.2
APM	18.68	13.2

El sistema electoral creado a partir de 1996 aún carece de proporcionalidad entre el porcentaje de votos obtenido por cada partido y el porcentaje de escaños que ocupa en el órgano legislativo. También podemos afirmar que beneficia a los partidos más grandes en perjuicio de los medianos o pequeños, característica ajena a la protección de minorías: fin de los sistemas proporcionales.

La actual competitividad en los distritos uninominales hace necesaria la desaparición del sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, pues de mantenerse, se seguirá beneficiando a los partidos que alcancen el mayor número de triunfos en estas circunscripciones y poco a poco se irá haciendo más grande el abismo entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños.

Desde la LVII legislatura, la integración de la Cámara de Diputados obedece a la creación de un órgano representativo de todas las corrientes políticas, situación que nos permite afirmar que en nuestro país, a través de las diferentes reformas políticas que hemos estudiado, existe la tendencia hacia el establecimiento de un sistema proporcional. Por lo tanto, ahora que nuevamente se plantea una reforma política, quizá sea el momento de dejar de pensar en un sistema mixto y optar por uno completamente proporcional en el que la elección en circunscripciones uninominales tenga por único objeto reforzar la relación entre representantes y representados y no el de crear mayorías parlamentarias.



## CONCLUSIONES

1.- El Poder Legislativo Federal Mexicano es el órgano de gobierno que se deposita en un Congreso General, a su vez integrado por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, dotado de facultades para dotar leyes, para intervenir en cuestiones políticas, administrativas y jurisdiccionales, llevar a cabo actos de control sobre los otros dos poderes de la federación, así como para organizarse con plena autonomía hacia su interior.

2.- Para efectos del presente estudio, se entiende por sistema electoral la manera en que se traduce la voluntad del pueblo, expresada a través del sufragio, en los escaños parlamentarios.

3.- Los sistemas electorales proporcionales son los idóneos para reflejar la opinión pública en los parlamentos.

4.- El mandato imperativo representa dificultades en su aplicación tales como determinar la manera en que el mandatario recibiría las instrucciones de sus mandantes e incluso la manera de llegar a las mismas, pues implicaría largas y en ocasiones infructíferas discusiones entre los miembros de la circunscripción representada, además de que reduciría el papel del representante al de un simple vocero de las asambleas ciudadanas. Sin embargo, no por ello apoyamos la idea del mandato representativo. Por lo que en realidad nos pronunciamos es por un mandato en el que los diputados se encuentren cercanos a la ciudadanía que los ha elegido, que escuchen sus puntos de vista y los hagan llegar a la Cámara de Diputados cuando sea necesario y que asimismo los mantenga informados de las decisiones que toman, haciéndolos sensibles cuando el interés supremo de la nación requiera un voto contrario al sentir de sus representados.

La representación política con un sistema electoral proporcional, debería darse de acuerdo a la teoría organicista alemana, pues únicamente de esta manera podrán lograrse consensos entre los diferentes grupos sociales y no los diferentes partidos políticos, además de que robustece la relación entre representante y representados.

Ahora bien, en los países en que se aplica la teoría clásica de la representación, esta debe complementarse con elementos que fortalezcan la relación entre representante y representados, tales como la reelección de los diputados para el periodo inmediato posterior y la segunda vuelta.

México a adoptado la teoría clásica de la representación al establecerse, en nuestra Carta Magna, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que el poder público dimana del pueblo; que es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa; y, que la Cámara de Diputados se integra por representantes de la nación.

5.- Para los efectos de esta investigación se entiende por minorías, a aquellas fuerzas políticas que en el reparto de escaños parlamentarios lograron un número inferior al logrado por el partido o alianza de partidos que más haya obtenido, sin perjuicio de tener presente en todo momento, que también es posible llamar minoría al partido que más curules obtiene, si no alcanza la mayoría absoluta en la Cámara. En este caso, estaríamos frente a la minoría más numerosa.

6.- La Constitución de Cádiz ejerció una gran influencia en nuestros sistemas electorales, hasta su transformación en nuestra Constitución Vigente.

7.- En nuestro país, los primeros esfuerzos por constituir una forma de gobierno, se enfocaron hacia el parlamentarismo, imitando los modelos de Francia e Inglaterra.

8.- El debate sobre la conveniencia de instaurar la reelección de diputados para el periodo inmediato posterior, tuvo lugar en nuestro constitucionalismo desde sus orígenes, siendo los argumentos en que se fundaba muy similares a los que actualmente se plantean.

La figura tuvo vigencia desde 1824 hasta 1933, y actualmente consideramos que es necesaria para estrechar la relación entre representante y representados, así como para crear un vínculo de responsabilidad entre el diputado y sus electores, rompiendo, de esta manera, con el actual sistema en el que los legisladores, una vez electos, responden únicamente a los requerimientos del partido político que los postuló.

9.- En el pensamiento de Mariano Otero encontramos por primera vez en nuestra historia la inquietud por resolver la problemática social a través de la materia electoral. En su idea de la Cámara de Diputados se vislumbra la necesidad de que comprenda el mayor número posible de opciones y que se trate de un órgano específico de representación popular. Asimismo, sugirió lo que a nuestro parecer es el primer antecedente del principio de representación proporcional en la historia de nuestro país.

10.- La Constitución de 1857 representó importantes logros en materia electoral: la introducción del voto universal, el hecho de que la elección indirecta se redujera de tres a

un solo grado y la introducción de cuestiones novedosas en la Ley Orgánica Electoral que era el ordenamiento secundario en esta materia.

11.- Contrariamente a lo que comúnmente se señala, las candidaturas por lista también permiten una relación estrecha entre electores y representantes y no solamente con los partidos políticos. Sin embargo en nuestro país las listas han sufrido un importante desprestigio producto de la falta de cercanía entre los diputados y sus representados y por la actitud de servilismo que adoptan la mayor parte de los mismos frente a los partidos políticos a los que pertenecen.

12.- Desde nuestro punto de vista, el elemento a considerar para clasificar a los sistemas electorales es la forma en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores, por ser el de mayor relevancia política. Es decir, no importan los métodos de los que se valga el sistema electoral para clasificarse, cuando finalmente la integración final de la asamblea nos puede indicar si existe o no correspondencia entre el número de votos y el número de escaños obtenidos.

13.- El fin de los sistemas mayoritarios es propiciar la gobernabilidad a través de la creación de mayorías en los parlamentos que distorsionan la verdadera fuerza que poseen las diversas corrientes políticas que existen en la sociedad, en beneficio de aquellas que cuentan con el mayor número de simpatizantes y, por lo tanto, en perjuicio de las minoritarias. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, fomentan el bipartidismo y el clientelismo entre representante y representados que abre la posibilidad de supeditar o dejar de lado las discusiones de orden nacional. Por otro lado, el hecho de que esta clase de sistemas electorales desfavorece a las minorías políticas, permite cuestionamientos serios en torno a la democracia de los regímenes que los utilizan.

14.- Los sistemas de representación proporcional obligan a los representantes de las diferentes corrientes políticas a buscar consensos y permiten la participación de diferentes opiniones en la toma de decisiones gubernamentales. Asimismo, al dar lugar a las minorías políticas, garantizan su defensa brindándoles la posibilidad de hacerse de un mayor número de simpatizantes. Por otra parte, fomentan el progreso de las naciones al facilitar la representación de nuevas corrientes de pensamiento impidiendo el estancamiento ideológico.

15.- Los sistemas electorales mixtos presentan la problemática de que los fines que persiguen son contradictorios, pues al instaurar la mayoría relativa, cuya finalidad es la de crear mayorías para lograr una mayor gobernabilidad, con el sistema proporcional, que busca consensos entre las diferentes corrientes que interactúan en una sociedad, los resultados difícilmente llegan a buen término, derivando en el fracaso del sistema electoral.

Con base en lo anterior, sugerimos que lo más recomendable para un Estado es optar por un sistema mayoritario o proporcional, definiendo desde el principio los fines que se propone: crear mayorías o fomentar la búsqueda de consensos.

16.- Los sistemas electorales mayoritarios logran el ascenso de las minorías a los parlamentos a través del triunfo en un número menor al total de las circunscripciones disputadas, es decir, que al obtener el triunfo en determinados distritos, las minorías llegan al parlamento, y por lo tanto podrán hacerse escuchar en las Cámaras. Mientras que los sistemas proporcionales, al buscar la proporcionalidad entre votos y escaños garantizan, por sí, el arribo de las minorías a los parlamentos.

17.- La reforma política de 1963 respondió a las críticas de que había sido objeto el sistema político mexicano, tanto en el interior como en el exterior, por la falta de representación de las minorías políticas. Siendo la razón de lo limitada de la reforma, la notoria preocupación por conservar a toda costa la mayoría en el Congreso. En resumen, por un lado hicieron caso a los reclamos de que era objeto el sistema, pero por otro, crearon un mecanismo perfectamente diseñado para que la minorías no pudieran poner en peligro la gobernabilidad del país. De igual manera, garantizó la legitimidad del sistema brindando oportunidades a los partidos pequeños, no obstante el alto grado de control sobre el avance opositor y sobre la naturaleza del sistema de partidos.

No obstante lo anterior, no cabe duda de que la reforma fue un gran avance en el proceso de democratización de nuestro país. A partir de que los representantes de los partidos pequeños pudieron hacerse escuchar en la Cámara de Diputados, comenzó una verdadera labor de oposición que poco a poco desenvocaría en la instauración del principio de representación proporcional y beneficiaría la búsqueda de consensos.

El sistema creado fue uno mixto. Trató de armonizar el sistema de mayoría relativa con una especie de representación proporcional, constituyendo los "diputados de partido". Sus objetivos fueron contradictorios: buscó ganar legitimidad a través de la

proporcionalidad, pero impidió de antemano la posibilidad de compartir las decisiones; mantuvo la capacidad de decisión de la mayoría e impidió sistemáticamente la formación de una mayoría alternativa que hiciera que el sistema renovara su legitimidad por la vía de los acuerdos parlamentarios.

18.- La reforma Política de 1977 introdujo por primera vez en la historia de nuestros sistemas electorales un mecanismo verdaderamente tendiente a la proporcionalidad. No caber duda de que sus creadores se inspiraron en el sistema electoral alemán, sin embargo, la prevención tomada a efecto de conservar en todo momento "una mayoría capaz de tomar decisiones", fue completamente contraria a la esencia de los sistemas proporcionales, e impidió en sí misma, el logro de consensos, a través de los cuales se garantiza la defensa de las minorías, por lo que suponemos que no se supo entender la esencia de tal sistema.

El sistema implementado favoreció en menor medida a los partidos pequeños y en mayor al partido mayoritario, en perjuicio de los medianos.

19.- Con la reforma política de 1986 se tuvo la intención de aproximarse cada vez más al modelo alemán, sin embargo no se tuvo en cuenta que tal modelo es completamente proporcional, y que si bien existe la elección por vía mayoritaria de la mitad de los representantes, esta situación no modifica de manera alguna la proporcionalidad entre votos y escaños, y mucho menos aspira a mantener, tal y como afirma la iniciativa que le dio vida, una mayoría en el congreso capaz de tomar las decisiones por sí misma.

La incorporación del PRI al reparto de curules por el principio de representación proporcional respondió, por una parte, a las críticas de que era objeto el sistema creado por las reformas de 1977 en el sentido de que brindaba siempre una sobrerrepresentación en el órgano legislativo para tal partido. Por otro lado, al incrementar a 200 el número de miembros de la Cámara que serían elegidos por dicho principio, fue conveniente, para los creadores de la reforma, que parte de ellos pertenecieran al revolucionario institucional. Asimismo, tal incorporación llevó implícito el mecanismo a través del cual se garantizó que el PRI contaría con al menos la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, fin específico de los sistemas mayoritarios y contradictorio de los proporcionales.

Por otra parte, la decisión de reunir en una sola boleta y a través del mismo sufragio la elección de lista y distrito uninominal, afecta, desde nuestro punto de vista, la relación entre representante y representados, pues los diputados electos por el principio de

representación proporcional no requieren de hacer campaña, y en parte, a ello se deben las críticas de que son objeto en el sentido de que únicamente son representantes del partido político que los eligió y no así del pueblo.

El sistema creado solucionó el problema que presentaba el anterior en cuanto a la sobrerrepresentación del partido mayoritario, sin embargo, la problemática seguiría en la medida en que los partidos medianos y pequeños aumentarían sus triunfos en las circunscripciones uninominales.

20.- El requisito impuesto por la reforma política de 1989, en el sentido de que cada partido debía acreditar que participaba con al menos 200 candidatos a diputados de mayoría relativa, significó un desgaste para los partidos políticos pequeños, y por lo tanto un obstáculo a la defensa de las minorías parlamentarias.

Por otra parte, la cláusula de gobernabilidad establecida resultaba severamente criticable por asegurar la mayoría absoluta en el Congreso al partido que lograra obtener el 35% de los votos a nivel nacional. Independientemente del trasfondo político que dio lugar al establecimiento de dicha disposición, las cláusulas de gobernabilidad o cualquier medio que distorsione la voluntad y composición del electorado es contrario a los sistemas proporcionales y propio de los mayoritarios, situación que demuestra claramente el absurdo de intentar la coexistencia de ambos principios en un mismo parlamento.

Tal parecía que el legislador previó todos los posibles escenarios que se le podían presentar al PRI en las próximas elecciones y posteriormente elaboró un sistema capaz de otorgarle la mayoría absoluta de la Cámara independientemente del resultado que obtuviera, siempre y cuando alcanzara al menos el 35% de los votos, meta que no parecía demasiado complicada.

21.- La reforma política de 1993 eliminó la cláusula de gobernabilidad establecida por la anterior, y en su iniciativa reconoce la demanda de una parte de la población en el sentido de una mayor exactitud en la relación votos - escaños. Sin embargo, con el argumento de que el sistema electoral mexicano es mixto y no proporcional, conserva características de los sistemas mayoritarios y da lugar a las reformas que crearon el sistema menos proporcional de los últimos años.

22.- Los fines del actual sistema electoral nuevamente son contradictorios, por un lado se propone "permitir la existencia de una mayoría consistente" y por otro "conformar un

órgano legislativo representativo", situación que evidencia fines propios de los sistemas mayoritarios y de los proporcionales.

El sistema electoral creado a partir de 1996 aún carece de proporcionalidad entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido y el porcentaje de escaños que ocupa en el órgano legislativo, asimismo, beneficia a los partidos más grandes en perjuicio de los medianos o pequeños.

23.- Al sistema electoral mexicano podemos clasificarlo como mixto o segmentado en los términos de Dieter Nohlen.

Coincidimos con Sartori al mencionar que esta clase de sistemas nacen condenados al fracaso por integrarse con elementos que persiguen fines completamente opuestos entre sí.

Desde nuestra perspectiva, la instauración de un nuevo sistema electoral en nuestro país, exige un replanteamiento de los objetivos que se persiguen. En este orden de ideas, y considerando la inviabilidad de los sistemas mixtos, habría que optar por un sistema mayoritario, si lo que se pretende es construir mayorías en la Cámara de Diputados que faciliten la gobernabilidad del país, o bien por un sistema proporcional si lo que se busca es que se encuentren representados en el parlamento el mayor número posible de corrientes políticas que coexisten en la sociedad.

Así, podríamos reducir la cuestión a una simple pregunta: ¿Debemos crear un sistema electoral que fomente la toma de decisiones, o debemos crear un sistema electoral que fomente la búsqueda de consensos?. Ante tal disyuntiva, nuestra posición indudablemente se inclinará hacia la segunda opción, es decir, a fomentar la búsqueda de consensos, y por lo tanto, a la instauración de un sistema proporcional.

Sin embargo, es aquí donde surge el problema de crear uno que funcione debidamente en el sistema político mexicano. No creemos en la posibilidad de eliminar las elecciones en distritos uninominales, pero ello no quiere decir que nos inclinemos por mantener fines de los sistemas mayoritarios. Conservar esta clase de elecciones únicamente tendría el objeto de estrechar la relación entre el representante con el electorado. En este sentido, consideramos que la reelección de los diputados para el periodo inmediato posterior reforzaría la relación a que aquí nos referimos, obligando a los diputados a permanecer cerca de sus representados, y sobre todo, a procurarlos, si lo que desea es

reelegirse. De igual manera, pensamos que esta medida sería benéfica para el fortalecimiento de los partidos políticos, pues la búsqueda de candidatos para estas circunscripciones obedecería a elegir a las personas más representativas o con mayor liderazgo dentro de la sociedad, teniendo que quedar de lado los acuerdos cupulares que tanto se acostumbran actualmente. Esto sin duda, reforzaría la credibilidad de los partidos y acercaría a la sociedad a participar en ellos.

Es importante tener presente que un sistema proporcional así compuesto no debe separar las elecciones en los distritos uninominales de las que se realicen en las circunscripciones plurinominales, es decir, que los diputados electos en ambos tipos de circunscripciones, juntos, no deberán ser, más ni menos, que los que le correspondan al partido político que los haya postulado de acuerdo al porcentaje de sufragios obtenidos en la elección.

En lo relativo a las boletas electorales, consideramos pertinente acabar con el doble voto y optar por una boleta para cada tipo de elección. De esta manera los electores al momento de emitir el sufragio podrían optar, en las circunscripciones uninominales, por un candidato que les atraiga por sus cualidades personales, independientemente del organismo político que lo postule, al mismo tiempo que podría votar, en las elecciones en circunscripciones plurinominales, por el partido con el que más se identifica. Asimismo, esta decisión orillaría a los candidatos de las listas a buscar el apoyo popular para ser electos, lo que reforzaría su legitimidad y acabaría, en gran medida, con las críticas de que son objeto.

Actualmente, la barrera legal del 2% impide que partidos que hayan alcanzado el umbral efectivo, y por lo tanto que estarían en posibilidades de que les sean asignados diputados por el principio de representación proporcional, no logren representación en la Cámara de Diputados. En este sentido, debemos de tener presente que la barrera legal tiene por objeto evitar la fragmentación del sistema de partidos, no así que los partidos pequeños puedan contar con representantes. Por lo tanto, proponemos que se elimine la barrera legal en su aspecto de impedir que los partidos que no obtengan cuando menos el 2% de la votación nacional emitida no puedan contar con diputados por el principio de representación proporcional, y se mantenga únicamente en el sentido de que estos partidos pierdan el registro, evitando así la fragmentación del sistema de partidos. Es cierto que lo



anterior provocaría que existieran diputados sin partido, pero también es cierto que las corrientes políticas nuevas, que ofrezcan planteamientos serios y compromiso con el país, se encontrarían en el foro ideal para darse a conocer y mostrar lo que están en posibilidades de ofrecer. Cabe mencionar que todos los sistemas proporcionales, aún y cuando no contemplen la barrera legal en sus ordenamientos jurídicos, poseen, de manera implícita, una barrera natural que se determina por el umbral efectivo, es decir, el número mínimo de votos que deben obtener para que les sea asignada una curul.

Finalmente, mencionaremos que la fórmula electoral aplicable a un sistema electoral como al que aquí nos referimos, debe ser una completamente proporcional que garantice que no existirá distorsión entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido político en las elecciones y el porcentaje de escaños que obtenga en el parlamento. En este sentido, consideramos que el sistema de proporciones matemáticas modificado o Hare/Niemayer modificado, sería el idóneo para el sistema electoral que comentamos, pues permite mezclar sin distorsiones las elecciones en distritos uninominales con las que se realicen en circunscripciones plurinominales.

## BIBLIOGRAFÍA

Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, 1ª ed., México 1955.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, 1ª edición, 3ª reimpresión, México.

Bermejo Cabrero, José Luis, *En torno a las cortes del antiguo régimen en Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXIII - LXIV, Madrid España 1993 - 1994.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, México, Ed. Jus, 1941, t. 3.

Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, t III, Porrúa - UNAM, México 2000.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ª edición, UNAM-LGEM, México 1983.

Carreras Francesc De Vallés, M. Josep, *Las elecciones*, Ed. Blume, España 1977.

Casillas, Roberto, *Origen de nuestras instituciones políticas*, tomo I, Editorial Panamericana, México 1973.

Duverger, Maurice, *Apogeo y declinación del sistema parlamentario*, Schapire Editor, Argentina 1973.

\_\_\_\_\_ *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona España 1970.

Ellul, Jacques, *Historia de las instituciones de la antigüedad*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid España 1970.

Fernández Sesegado, Francisco, *La representatividad de los sistemas electorales*, Instituto Interamericano de derechos humanos, San José Costa Rica, 1994.

Fraga Iribarne Manuel, *El parlamento británico desde la "parlament act" de 1911*, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1960.

Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y Evolución del Sistema Electoral*, 1a ed., Edición del autor, México 1967.

Gómez De la Serna, Gaspar, *Las cortes españolas*, 1ª ed., España 1971.

González Oropeza Manuel, *Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en Política y procesos legislativos*, UNAM y Senado de la República LII legislatura, Porrúa México 1985.

Guzmán, León "El sistema de dos cámaras y sus consecuencias", nota introductoria de Jorge Madrazo, en *Anuario Jurídico de IJ, t., VII, 1980*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Juárez, Benito, "*Convocatoria Para La Elección De Los Supremos Poderes*", 14 de agosto de 1867, en *Legislación Electoral Mexicana, 1812 – 1973*.

Lijphart, Arend, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1995.

Los presidentes de México ante la nación 1821-1966, vols. Informes, manifiestos y documentos, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, t. I.

Menhennet, David y Palmer, John, *El parlamento en perspectiva, siete siglos del parlamento británico y su proyección en el mundo*, Editorial Trillas, México 1968.

Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México 1971.

Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 1993.

Ochóá Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Ed. Cámara de diputados XLVIII legislatura del Congreso de la Unión, , México 1973.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Ed. UNAM, México 1997.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, 1912.\*\*\*\*

Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias*, Ed. Ariel, México 2000.

Sabsay, Daniel A., *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática*, IIDH, San José Costa Rica, 2000.

Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario Español*, Espasa-Calpe S.A., España 1990.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Serrano Migallón, Fernando, *Legislación Electoral Mexicana. Génesis e Integración*, México 1991.

Sierra, Justo, *Juárez su obra y su tiempo*, Secretaría de Gobernación, México 1993.

Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, El Colegio de México – Instituto Tecnológico Autónomo de México, México 1993.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Ed. Porrúa, 5ª ed, México 1973.

Villegas Moreno, *Plan del gobierno americano para instrucción del Gobierno Americano para instrucciones de los comandantes de las divisiones*, 16 de noviembre de 1810.

Von Runke, Leopold, *La monarquía Española de los siglos XVI y XVII*, Editorial: Leyenda S.A. México 1946.

## HEMEROGRAFÍA

Alcocer, Jorge, "El ciclo de las reformas electorales, 1978 - 1976", en *Diálogo y Debate de cultura política*.

Chang Mota, Roberto, *Los Sistemas Electorales*, en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo –memoria del II congreso internacional de derecho electoral-*, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993.

Alonso Lujambio e Ignacio Marván Laborde, "La formación de un sistema electoral 'netamente mexicano'. La reforma de los 'diputados de partido', 1962 - 1963", en *Diálogo y Debate de cultura política*, abril - junio, México 1997.

Palma César, Víctor Samuel, "Hacia Una Reforma Electoral Definitiva", en *Crónica Legislativa*, Revista de la H. Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, No. 2, Abril - Mayo de 1995.

Patiño Camarena, Javier, *Panorámica del sistema electoral francés*, en *Justicia Electoral*, vol. II, No 2, México 1993.

Semo, Enrique, "1977: La reforma política y la izquierda", en *Diálogo y Debate de cultura política*", abril - junio, México, 1997.

Diccionario Enciclopédico Mexicano Plaza & Janes Editores, España 1982.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados LVI Legislatura, Porrúa, México 1997.

Villegas Moreno, Gloria, Historia sumaria del poder legislativo en México, Enciclopedia Parlamentaria de México, T. I, Vol. I, Serie I, LVI legislatura de la Cámara de Diputados y Editorial Porrúa, México, 1997.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo P-Z, Porrúa - UNAM, México, 1992.

Cámara de Diputados LVI legislatura, La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México, Enciclopedia parlamentaria de México, Porrúa México 1997.

## **LEGISLACIÓN**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Colección de los decretos y órdenes que han expedido las cortes generales y extraordinarias (desde 24 de septiembre hasta 24 de 1812), II, 217-18. Diario de México, 11 de octubre de 1812.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diario de los debates de la H. Cámara de Senadores XXV legislatura, sesión del 9 de octubre de 1911.

Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, (D.O.F 1977, Abrogación 1986)

## **MEDIOS ELECTRÓNICOS**

<http://www.assemblee-nationale.fr/8/8bm.htm>

<http://www.essaynetwork.com/trabajos/revolibeburg/revolibeburg.htm.l>

<http://www.ife.org.mx>