



Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis

**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS
EN LINEA
(REDIPAL)**

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

Colaboración de:

Alfredo Sainez
Investigador del Congreso de Guanajuato

Título:

**POBLACIÓN: REFERENTE PARA LA
ASIGNACIÓN DEL NÚMERO DE
LEGISLADORES LOCALES**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Septiembre 2007

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 56-28-13-00 Ext. 4726 y 4723; Fax: 56-28-13-16
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

POBLACIÓN: REFERENTE PARA LA ASIGNACIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES LOCALES

Alfredo Sainez Araiza*

Abstract

Desde que el Soberano Congreso Constituyente Mexicano, instalado el 7 de noviembre de 1823, determinó mediante decreto que la composición de cada legislatura estatal se realizaría de conformidad con sus constituciones y las leyes secundarias respectivas, el número de diputados locales en cada entidad federativa ha sido arbitrario y variable hasta nuestros días.

A 184 años de este escenario y en el marco de la reforma electoral del año en curso, se propone establecer un modelo equilibrado para asignar el número de diputados locales óptimo en relación con la población estatal. Para ello, se sugiere reformar la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el número de representantes en las legislaturas de los Estados sea proporcional al número de habitantes de cada entidad federativa, dividido entre la población representada por legislador promedio nacional teniendo en cuenta el último censo general.

* *Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del Congreso del Estado de Guanajuato. Licenciatura en Ciencia Política Y Administración Pública por la FCP y S de la UNAM. Postgrados: Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona; Asesor Experto en Conocimiento, Ciencia i Ciudadanía en la Sociedad de la Información por el Instituto de Formación Continua de la Universidad de Barcelona. Actualmente catedrático en la Universidad de Guanajuato impartiendo la asignatura de "Análisis Social, Económico y Político de México II" y en la Universidad del Valle de Atemajac, Campus León, en las materias de "Derecho Electoral", "Filosofía Política" y "Sociedad, Economía y Cultura Internacional".*

El artículo que se presenta comienza con la definición del concepto de “pueblo”, desde la antigua Grecia hasta la connotación de los enciclopedistas modernos, así como la inserción de la población como referencia para la asignación del número de diputados en las demarcaciones territoriales, descrita de manera sucinta, a través de la historia constitucional y de las normas electorales en nuestro país.

1. El pueblo en la perspectiva teórica

El origen de la palabra pueblo no puede comprender sin hacer alusión al concepto de la democracia. La palabra democracia apareció por primera vez en Herodoto y etimológicamente, deriva de las raíces griegas *demos*, pueblo, y *kratos*, poder; es decir, poder del pueblo.¹

En la tipología aristotélica de las formas de gobierno, la democracia, que atiende al interés de los muchos pobres, es una desviación de la república.² Así, la democracia como forma de gobierno nació en Grecia desde hace 25 siglos, se trata de la democracia de los antiguos o democracia directa, y a partir de este periodo se establece el criterio del número para diferenciar formas de gobierno: el gobierno de muchos es la democracia.

Dicha democracia se practicó en las pequeñas ciudades-Estado griegas como en Atenas, a través de sorteos para acceder a los cargos y magistraturas. En contraste, en Esparta, los procedimientos estaban determinados por las elecciones. En ambas ciudades, los candidatos para poder acceder a algún puesto público debían cumplir con el requisito de ciudadanía, cuyo sistema jurídico brinda

al ciudadano la titularidad de derechos, en especial los derechos políticos, reconocidos y otorgados por el Estado a quienes cumplían con lo exigido por la norma respecto a los requerimientos para adquirir o conservar la calidad de ciudadanos, quienes gozaban de la protección como miembros de su comunidad política.³

Cabe señalar, que en Atenas la facultad popular de gobierno no se delegaba en unos representantes elegidos, el “pueblo” –el *demos* – era el que directamente ejercía el poder y gobernaba, a través de una asamblea popular integrada por un conjunto de ciudadanos –con excepción de las mujeres, los metecos y los esclavos –, aunque éstos nunca fueron más de la cuarta parte de la población.⁴

Por consiguiente, la democracia de los antiguos tenía varias limitaciones: una ciudadanía exclusiva y no inclusiva, menos de una cuarta parte de la población eran ciudadanos libres e iguales ante la ley; no reconocían la pretensión universal de la libertad y de la igualdad, y finalmente, la democracia como forma de gobierno quedaba intrínsecamente reducida a Estados pequeños.

Posteriormente, los barones de Inglaterra, a la par de su representación adquirió la función fiscalizadora del gobierno monárquico –de Juan sin Tierra–, dando origen al establecimiento del Parlamento inglés, al cual llegará la clase media representando los condados, burgos, villas, comunas y ciudades. Esta capa social tendrá su representación en la Cámara de los Comunes a partir de 1295.⁵

Sin embargo, con Emmanuel-Joseph Sieyès, a diferencia de Juan Jacobo Rousseau, y más cerca de John Locke, se admitió la delegación, al menos parcial, de la soberanía en representantes. En su obra clásica, “¿Qué es el Tercer Estado?”, Sieyès califica a la monarquía francesa como ilegítima, en virtud de que

el soberano no es el pueblo; crítica los privilegios sociales y fiscales de que gozan el clero y la nobleza, es decir, al primer y segundo Estado, respectivamente. Asimismo, nos define al Tercer Estado como el conjunto de los que pertenecen al orden común –la masa de los no privilegiados –; nos plantea que el Tercer Estado abraza todo lo que le pertenece a la nación y formula tres peticiones: que los representantes del Tercer Estado sean sólo elegidos entre los ciudadanos que de verdad pertenezcan al Tercer Estado; que el número de sus diputados sea igual al de los dos órdenes de privilegiados; que los Estados Generales voten, no por órdenes, sino por cabezas.⁶

El Conde Sieyès reconoce que el tercer orden tiene sobre los otros dos una superioridad numérica, aproximadamente de veinticinco a veintiséis millones de almas contra ochenta mil cuatrocientos eclesiásticos y ciento diez mil nobles.

Ante el dilema, de que Francia tenga o no una Constitución, el académico francés Sieyès, sostiene que únicamente la nación puede estatuir sobre ello, y que sólo los representantes extraordinarios, especialmente delegados para este efecto, pueden expresar la voluntad nacional. Pero, ¿quién los convocará?

A este respecto, Sieyès, responde: el Tercer Estado, considerando a sus representantes como los verdaderos depositarios de la voluntad nacional, perfectamente cualificados para deliberar en nombre de la nación entera.

Para el teórico de la Revolución Francesa Sieyès, la nación es el nuevo rostro abstracto de todo lo social. El Tercer Estado era la nación, no los otros dos órdenes (clero y nobleza).

El influjo teórico del Tercer Estado impulsará la composición de la Asamblea Nacional de Francia, a tal grado que el concepto de nación se insertará en el

artículo 3º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que a la letra dice: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación.” Cuatro años más tarde, las palabras “la nación” serán remplazadas por “el pueblo”. De igual forma, se infiere de la lectura de los Diarios de Sesiones de las Cortes generales en Cádiz, que el contenido de la obra de Sieyès fue utilizado en la redacción de la Carta Magna monárquica española de 1812, tomando como referencia el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre, que propugnaba un régimen representativo.⁷

La victoria de la representación estamental gaditana con llevó a la existencia de una Asamblea Nacional, donde estaba representada la soberanía nacional del pueblo español, que conformó el cuerpo constituyente.

2. La población en el constitucionalismo mexicano y en las normas electorales

A partir de un análisis del marco constitucional de Cádiz (1812), Apatzingán (1814), del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1823), de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), de las Siete Leyes Constitucionales centralistas (1836), de las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), de la Acta Constitutiva (1847), de la Constitución (1857) y de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917) con sus reformas, así como de las diversas legislaciones electorales que nos han regido durante estos tres siglos, se puede apreciar *la permanencia de la población como un referente*

constante para la asignación del número de diputados en una demarcación territorial, misma que a continuación se apunta.

a) La Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812)

La Constitución Política de la Monarquía Española prescribía que por cada 70 mil almas de la población habría un Diputado de Cortes (Art. 31). Si la población por provincia excedía de 35 mil almas más, se elegiría a un Diputado más (Art. 32). Si la población por provincia no llegaba a 70 mil almas y era igual o mayor a 60 mil se elegiría por sí un Diputado, pero si bajaba este número, se uniría a la inmediata, para completar el de 70 mil requerido por provincia (Art. 33). El sistema de elección de diputados era indirecto en tercer grado, es decir, para la elección de los Diputados de Cortes se debían celebrar Juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (Art. 34). Los Diputados se renovaban en su totalidad cada dos años (Art. 108) y no podían volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación (Art.110).⁸

La Constitución de Cádiz se alejó de los modelos francés, inglés y estadounidense, y formó un modelo hispánico de representación electoral. Éste tenía tres instancias de elección: ayuntamientos, diputaciones provinciales y Cortes. Las elecciones de las dos últimas se realizaban en un mismo acto electoral, mientras que la elección de ayuntamientos en otro diferentes.⁹

Las juntas electorales de parroquia constituían la célula de proceso electoral, cuya circunscripción era de tipo religioso-administrativo. Para la elección del elector parroquial, presididos los ciudadanos por el párroco del lugar y después de

haber asistido a misa, se reunían en el lugar designado para la votación. En el primer término se elegía un presidente, un secretario y dos escrutadores quienes encabezaban el acto. Luego por cada elector correspondiente a la parroquia –200 habitantes por elector– se elegían al elector o lectores parroquiales, que formarían las juntas del partido.

En las juntas electorales de partido, el partido integraba una unidad territorial con cierta afinidad al actual distrito electoral. Reunidos los electores parroquiales en las cabeceras de los partidos, constituían las juntas electorales de partido. De igual forma se nombraba a los funcionarios electorales. De acuerdo con el número de diputados que le correspondía a cada provincia (70 mil “almas” por Diputado) en las juntas electorales de partido se elegía el triple de electores de partido, quienes integrarían las juntas de provincia. Esta elección era secreta, por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta. También se acudía antes y después de las elecciones a las ceremonias religiosas.

En las juntas electorales de provincia, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta a los diputados que les correspondían. Reunidas las cortes, se designaban dos comisiones para calificar las elecciones: una de cinco individuos que revisaba los expedientes electorales e informaba a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados y otra de tres que hacía lo mismo con respecto a la primera. De aquí devenía la práctica de auto calificación de las elecciones por parte de las cámaras.

Dentro de este marco constitucional se expidieron dos decretos:

1. Uno relativo a la “Formación de los Ayuntamientos Constitucionales” (23 de mayo de 1812), el cual tuvo algunas “Aclaraciones” (23 de marzo de 1821).

2. Otro que señalaba las “Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales” (10 de julio de 1812)¹⁰

b) Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814)

El “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” no tuvo vigencia en nuestro país. Sin embargo, en su articulado señalaba que el Supremo Congreso se componía de diputados (Art. 48), los cuales eran electos uno por cada provincia (Art. 48) y no funcionaban por más tiempo que el de dos años (Art. 56), los cuales no eran reelegidos si no mediaba el tiempo de una diputación (Art. 57).

A diferencia de la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán establecía la elección de un Diputado por provincia y no por 70 mil habitantes; por cada parroquia se designaba a un elector y no uno por cada 200 habitantes; los electores de partido y los diputados eran electos por mayoría relativa; las juntas de parroquia podían llevarse a efecto parcialmente; si una parroquia era extensa, se le dividía a fin de realizar las elecciones con grupos más pequeños; las elecciones de diputados eran indirectas en segundo grado; establece el sufragio universal; no exige capacidad económica o rentista para los representantes populares, sino “sapiensa y probidad”.

Dentro de este marco constitucional se expidieron:

1. Una “Convocatoria a Cortes” (el 17 de noviembre de 1821), la cual en su artículo 2 señalaba que el nombramiento de electores lo hacía el pueblo, en la precisa inteligencia de que el nuevo ayuntamiento que se nombraba tenía el poder necesario para proceder a la elección de electores de partido, de provincia y diputados para el Congreso Constituyente que se iba a instalar; las bases 8 y 10 establecían 13, 8 provincias, y la base 11 una ciudad (Querétaro). En esta Convocatoria las diputaciones se dan por sectores sociales: mineros, comerciantes, industriales, etc.

2. Un “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano” (dado por Iturbide el 24 de febrero de 1823), tuvo una vigencia de 4 meses y en los hechos fue una constitución provisional hasta en tanto fuese expedida formalmente una definitiva. Establecía en el artículo 25 que el Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente.

3. Las “Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso” (el 17 de junio de 1823), fueron reformadas el 6 de agosto de 1846. Esta ley signaba que los diputados representan a la nación. La población fijada por el censo de cada provincia era la base de esta representación. La base 6 establecía que por cada 50 mil almas se elegía a un Diputado. Por cada fracción que llegaba a la mitad de la base anterior nombraba otro Diputado, pero si la población por provincia no llegaba a 50 mil almas nombraba a un Diputado. De acuerdo con las bases 9 y 11 se reconocían 23 y 18 provincias, respectivamente. Esta ley establecía que las juntas primarias, las integrarían los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y vecinos del ayuntamiento respectivo. Por cada 500 habitantes y por municipios se elegía a los

electores primarios. Cuando el municipio era populoso se dividía en “departamentos”.

Esta legislación mantiene la misma estructura que las anteriores juntas, sólo que ahora se denominan: primarias, secundarias y de provincia; el voto en la primera fase era universal, uninominal y mayoritario simple; en la segunda y tercera, secreto, por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta.

Es importante señalar, que en esta época el proceso electoral continuaba siendo responsabilidad de los poderes locales; que no existía un padrón electoral y por lo tanto no se podía determinar quiénes podían ejercer el derecho del voto, y que a través de los censos se determinaba cuantitativamente los diputados que correspondían a cada provincia.

Con la reforma cambia la figura de Provincia por Departamento, estableciendo en la base 7 de las Bases para las elecciones de la Convocatoria 23 departamentos.

c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto del 4 de Octubre de 1824)

Esta constitución tuvo como antecedente la “Acta Constitutiva de la Federación” (Decreto del 31 de Enero de 1824), cuya vigencia en nuestro país fue de casi 9 nueve mes. Esta instituyó el sistema bicameral en México prescribiendo que el Poder Legislativo residía en una Cámara de Diputados y en un Senado, los cuales compondrían el Congreso General (Art. 10). Estos legisladores eran nombrados por ciudadanos de los estados en la forma que preveía la Constitución (Art. 11). La

base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados, era la población. Cada estado nombraba dos senadores, según prescriba la Constitución (Art. 12).

Asimismo la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” que tuvo una vigencia de 11 años, estableció que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (Art. 7). La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos en su totalidad (...), por ciudadanos de los estados (Art. 8), siendo la base general para el nombramiento de diputados la población (Art.10). Por cada 80 mil almas se nombraba un Diputado, ó por una fracción que pasara de 40 mil. El Estado que no tenía esta población, nombraba sin embargo un Diputado (Art.11). El Territorio que tenía más de 40 mil habitantes nombraba un Diputado propietario y un suplente (Art.14). El Territorio que no tenía la población referida nombraba a un Diputado propietario y suplente pero sólo con voz (Art. 15). Los legisladores duraban en su cargo dos años (Art.8).

A partir de esta Constitución no hay legislación electoral a nivel federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia.

Sin embargo, durante este periodo se expidieron una serie de normas electorales:

1. Un “Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados” (11 de abril de 1826).
2. Las “Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República” (12 de julio de 1830), la cual en su Artículo 1º establecía que para el nombramiento de diputados del Distrito y Territorios de la Federación se harían elecciones primarias y secundarias: en las elecciones

primarias, en cada junta electoral se elegía un elector primario; el gobernador presidía las juntas secundarias hasta que se elegía presidente de la mesa. En esta fase los diputados (dos por distrito electoral y uno por territorio) eran electos por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta entre los que hubieren alcanzado mayoría relativa.

Cabe destacar que esta ley planteó por primera vez, la elección indirecta en primer grado (las anteriores eran en segundo y tercer grado). Aparece un antecedente más preciso del Registro de Electores y de la credencial permanente de elector.

3. Una “Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo, y acerca de la Educación de la Juventud” (8 de agosto de 1834).

4. Una “Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales” (30 de noviembre de 1836), reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, la cual lejos de superar las anteriores leyes reglamentarias retrocede, por ejemplo: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección que en 1830 era indirecta en primer grado, vuelve a ser en segundo grado.

5. Una “Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales” (24 de diciembre de 1836).

d) Las Siete Leyes Constitucionales centralistas (del 30 de diciembre de 1836)

Estas Siete Leyes tuvieron una vigencia de poco más de 6 años. Establecieron que el ejercicio del Poder Legislativo se depositara en el Congreso General de la nación, el cual debía componerse de dos cámaras (Art. 1), siendo la base para la elección de diputados la población. Se elegía un Diputado por cada 150 mil habitantes, y por cada fracción de 80 mil. Los Departamentos que no tenían este número, elegían, sin embargo, un diputado. Se elegía un número de suplentes igual al de propietarios (Art. 2). La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividía en dos secciones proporcionalmente iguales en población: en el primer bienio nombraba a sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente (Art. 3).

Dentro de este marco constitucional se expidió: una “Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente” (el 10 de diciembre de 1841). Esta ley en relación a la Ley del 30 de noviembre de 1836 varía sólo la base numérica para la elección de diputados: 70 mil habitantes por Diputado o fracción que pase de 35 mil.

e) Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)

Estas Bases tuvieron una vigencia de 4 años en nuestro país. Asimismo establecieron que el Poder Legislativo se depositara en un Congreso dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores; además incluían al Presidente de la República en este órgano legislativo, por lo que respectaba a la sanción de las leyes (Art. 25). Los diputados eran elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70 mil habitantes; el Departamento que no los tenía,

elegía siempre un Diputado (Art. 26). También se nombraba un Diputado por cada fracción que rebasara de 35 mil habitantes, y por cada Diputado propietario se elegía un suplente (Art. 27). La cámara de diputados se renovaba por la mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si era número impar, salía primero la parte mayor, y seguían después alternándose la parte menor y la mayor. Los Departamentos que nombraban un sólo Diputado, lo renovaban cada dos años (Art. 30). Todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de 500 habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votaban, por medio de boletas, un elector por cada 500 habitantes. Las poblaciones que no llegaban a este número celebraban sin embargo juntas primarias, y se nombraba en ellas un elector (Art. 147). Los electores primarios nombraban a los secundarios que formaban el colegio electoral del Departamento, un elector secundario por cada 20 de los primarios que debían componer la junta (Art. 148). El colegio electoral nombrado hacía la elección de diputados al Congreso y de vocales a la Asamblea departamental (Art.149).

Así pues con estas Bases, las dos terceras partes de los senadores eran elegidos por las asambleas departamentales y la otra parte por la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; desaparece el Supremo Poder Conservador y en su lugar se crea un Consejo de Gobierno designado por el Ejecutivo (Antonio López de Santa Anna).

Dentro de este marco constitucional se expidieron:

1. Un “Decreto que Declarara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso” (el 19 de junio de 1843). Estas elecciones se

realizarían conforme en las centralistas Bases Orgánicas de la República Mexicana.

2. Una “Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones” (1º de julio de 1843).

3. Una “Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de junio de 1843” (11 de julio de 1843).

4. Una “Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845” (27 de enero de 1846), la cual establecía en el Artículo 1º de sus bases generales la composición (160 diputados) del Congreso. Esta Convocatoria fue consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, el general Mariano Paredes lanzó la convocatoria para un Congreso Extraordinario, con el propósito de instaurar un cuerpo legislativo con base estamental, es decir, los diputados eran nombrados por individuos de sus respectivas clases.

5. Un “Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824” (22 de agosto de 1846), el cual declaraba en su Artículo 1, que mientras se publicaba la nueva Constitución regiría la de 1824.

f) Acta Constitutiva y de Reformas (21 de Mayo de 1847)

Esta Acta tuvo una vigencia de 6 años, hasta el establecimiento de las Bases para la Administración Centralizada de la República (del 22 de abril de 1853). Esta establecía que por cada 50 mil almas, ó por una fracción que pase de 25 mil, se elegiría un Diputado al Congreso General (Art. 7).

En este periodo de seis años se expidieron:

1. Una "Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación" (3 de junio de 1847).
2. Las "Elecciones de los Supremos Poderes" (15 de mayo de 1849).
3. Las "Elecciones de Ayuntamientos" (19 de mayo de 1849).
4. Las "Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos"(14 de junio de 1849).
5. Una "Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados" (23 de julio de 1849).
6. Las "Bases para las Elecciones de Presidentes de la República y Senadores" (13 de abril de 1850).
7. Una "Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución" (19 de enero de 1853).
8. El "Plan de Ayutla" (1º de marzo de 1854).
9. Las "Juntas Populares" (20 de octubre de 1854).
10. Las "Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares" (2 de noviembre de 1854).
11. Una "Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente" (20 de agosto de 1855), y
12. Una "Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente" (17 de octubre de 1855).

g) Constitución del 5 de febrero de 1857 con sus Adiciones y Reformas hasta 1901.

Esta Constitución tuvo una vigencia de 60 años, si se considera el periodo que va de 1857 a 1917. En el artículo 51 de su texto original establecía que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo debía depositarse en una asamblea denominada Congreso de la Unión, estableciéndose nuevamente el sistema unicameral. Posteriormente se restauró el sistema bicameral con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, así el Poder Legislativo de la Nación se depositó en un Congreso General, el cual se dividía en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores (Art. 51).

En el artículo 53 de su texto original establecía que se nombraría a un Diputado por cada 40 mil habitantes, ó por una fracción que pasara de 20 mil. El territorio en que la población era menor de la que se fijaba en este artículo, nombraba sin embargo un diputado. Posteriormente, con la reforma constitucional del 31 de mayo de 1901 al artículo 53, se nombraría a un diputado por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo del Distrito Federal y de cada Estado ó Territorio. El Estado o Territorio en que la población era menor de la que se fijaba en este artículo, nombraba sin embargo a un Diputado.

En su texto constitucional original se establecía que el Congreso de la Unión se compondría de representantes, los cuales eran elegidos en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos. Posteriormente con la reforma al artículo 52 constitucional el día 13 de noviembre de 1874, se prescribió que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 2 años, por los ciudadanos mexicanos.

Durante este periodo constitucional se expidieron:

1. Una “Ley Orgánica Electoral” (12 de febrero de 1857) que estuvo en vigor en la materia por más de 40 años bajo el régimen de la Constitución Federal de 1857, la cual pasó por cuatro reformas: 5 de mayo de 1869, 8 de mayo de 1871, 23 de octubre de 1872 y la del 16 de diciembre de 1882. Con esta Ley Orgánica se inició una nueva época de la legislación electoral. El proceso inició con la división territorial por distritos electorales numerados que hacían los gobernadores de los estados y Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios. Había un Distrito por cada 40 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil. Después de publicada la división territorial los Ayuntamientos dividían los municipios en secciones también numeradas de 500 habitantes. Por cada sección se elegía un elector, y reunidos en la cabecera del Distrito elegían a los diputados.

2. Una “Ley Electoral de Ayuntamientos” (1º de noviembre de 1865).

3. Una “Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes” (14 de agosto de 1867).

4. Una “Circular de la Ley Convocatoria” (14 de agosto de 1867).

5. Una “Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con Toda Libertad” (10 de marzo de 1869).

6. Un “Decreto sobre Elección de Senadores” (15 de diciembre de 1874).

7. Una “Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia” (23 de diciembre de 1876).

8. Una “Ley Electoral” (18 de diciembre de 1901), la cual no modificó el espíritu de la ley del 12 de febrero de 1857 y reglamentó los comicios en la última etapa del Porfiriato.

9. Una “Ley Electoral” (19 de diciembre de 1911), la cual tuvo una reforma el 22 de mayo de 1912. Esta ley otorga personalidad jurídica a los partidos políticos (desaparece el término partido como demarcación territorial), se organiza el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales sufragáneos. Divide el proceso electoral en tres partes: sección, colegio municipal sufragáneo y distrito electoral.

Cada dos años el país se dividía en distritos electorales –60 mil personas o fracción superior a 20 mil por distrito– y en colegios municipales sufragáneos. Esta división la efectuaban los gobernadores de los estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y territorios. A su vez, los presidentes de los ayuntamientos dividían los municipios en secciones de 500 a 20 mil habitantes. Por cada 500 habitantes se elegía un elector.

Los colegios municipales sufragáneos los constituían los electores de todas las secciones de un municipio. El presidente municipal instalaba el colegio y lo presidía hasta que se designaba la mesa directiva, a quien entregaba los expedientes electorales y se retiraba. Acto seguido, el colegio podía decidir sobre la nulidad o validez de una elección.

A los ocho días de los dictámenes, se reunía el colegio para elegir diputados. Si el municipio era parte de un distrito electoral, los colegios elegían a los diputados y enviaban los expedientes a las cabeceras de distritos, donde se declaraba Diputado al que lograba mayoría simple.

10. Una “Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente” (20 de septiembre de 1916), la cual con el postulado de la Revolución Mexicana, “Sufragio Efectivo. No Reección”, se modificó. Esta ley sostuvo la elección

indirecta, pero a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la elección fue directa.

h) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

El artículo 50 de la constitución queretana en su texto original señalaba que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaría en un Congreso General, el cual se dividiría en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación (Art. 51) y se elegiría a un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuera menor de la que se fijara en este artículo, elegiría, sin embargo, a un Diputado propietario (Art. 52), los cuales serían electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (Art. 51).

Nuestra Carta Magna desde la fecha de su promulgación hasta el mes de abril del año 2000 ha tenido 398 reformas constitucionales, entre las cuales destacamos sólo las relativas a la composición de la Cámara de Diputados.

Reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

El 29 de abril de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la primera reforma al artículo 51 de la Constitución, la cual signó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación electos en su totalidad

cada 2 años, por los ciudadanos mexicanos. Posteriormente y hasta nuestros días, el 6 de diciembre se publicó en el DOF, que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por ciudadanos mexicanos (Art. 51).

El 20 de agosto de 1928 se publicó en el DOF la primera reforma al artículo 52 constitucional, a fin de elegir a un Diputado propietario por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pasara de 50 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

El 30 de diciembre de 1942 se publicó en el DOF una segunda reforma en el artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 150 mil habitantes, o por una fracción que pasara de 75 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

El 11 de junio de 1951 se publicó en el DOF una tercera reforma al artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 170 mil habitantes o por una fracción que pase de 80 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputados y la de un Territorio cuya

población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un diputado propietario.

El 20 de diciembre de 1960 se publicó en el DOF una cuarta reforma al artículo 52 constitucional para elegir a un Diputado propietario por cada 200 mil habitantes o por una fracción que pase de 100 mil, teniendo en cuenta el Censo General del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, sería de un Diputado propietario.

Con la quinta reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 14 de febrero de 1972 se estableció la elección de un Diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por una fracción que pase de 125 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado era menor de dos diputaciones, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada este artículo, sería de un diputado propietario.

Con la sexta reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 8 de Octubre de 1974 estableció la elección a un Diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por una fracción que pase de 125 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un estado sería menor de dos diputados.

Con la séptima reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977, la geografía electoral y el sistema de representación en nuestro país se transformó: se planteó que la Cámara de Diputados este integrada

por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Constitucionalmente el sistema de representación de diputados fue mixto: el 75% es de mayoría relativa y sólo el 25% de representación proporcional, por lo que la competitividad electoral entre los partidos políticos se fue acentuando.

Finalmente con la reforma al artículo 52 constitucional publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1986, y hasta la fecha, la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. El sistema de representación permanece mixto, pero con 60 % de mayoría relativa y un 40% de representación proporcional, siendo la competitividad electoral mayor.

A partir de que fue promulgada la constitución queretana se han expedido 14 normas electorales.¹¹

Cabe señalar, que con la reforma al artículo 53 publicada el 6 de diciembre de 1977 en el DOF, la población continuó como constante para diseñar la geografía electoral: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales 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”.¹²

La referencia poblacional en la representación legislativa no es exclusiva de nuestro país, también esta prescrita en diversas constituciones del mundo como: Argentina, Bolivia, Colombia, Estados Unidos y República Dominicana¹³, entre otras. Sin embargo, por cuestiones de espacio nos limitaremos al caso mexicano, fundamentalmente, al análisis del número de legisladores de los congresos locales en relación con la población de la entidad federativa correspondiente.

3. Asignación del número de legisladores locales en relación con la población estatal

De acuerdo con el Artículo 51 de nuestra Carta Magna, los diputados federales son “representantes de la Nación” y la mayoría de las constituciones locales considera a los diputados locales como “representantes populares”¹⁴. En este sentido y según el Diccionario de la Lengua Española –de la Real Academia– la palabra “popular” es un adjetivo “perteneiente o relativo al pueblo”¹⁵. Por ello, se infiere que los legisladores locales representan al pueblo, es decir, a toda la población.

La población ha sido un referente no sólo para el diseño de la geografía electoral, sino una constante en el devenir histórico para la asignación de legisladores en diversos congresos y parlamentos del orbe. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, no ha sido ajena a esta tendencia: El último Censo General de Población determinó la actual demarcación territorial

de los 300 distritos electorales uninominales en cada entidad federativa y, por ende, el número de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa.

Sin embargo, a nivel estatal, la variable poblacional no ha operado uniformemente en las entidades federativas para la asignación de legisladores locales por razones históricas: Desde que el Soberano Congreso Constituyente Mexicano, instalado el 7 de noviembre de 1823, expidió dos decretos –que generaron la transición de Provincia a Estado, la división tripartita del poder público, la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones¹⁶ y las leyes secundarias respectivas –, el número de diputados locales en cada estado no ha sido proporcional, nacionalmente, al ritmo del crecimiento de la población. Hasta el momento, el número las demarcaciones territoriales locales –distritos uninominales – y la asignación del número parlamentarios por los principios de mayoría relativa y representación proporcional han estado en función de cada sistema electoral correspondiente, provocando que el número de legisladores sea arbitrario y variable en los estados al no considerar el incremento proporcional de la población de cada entidad. Para muestra basta un botón: Un legislador del Congreso del Estado de México representa a 186 mil 767 habitantes debido a que la población mexiquense es de 14 millones 7 mil 495, según los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y a que el número de diputados locales es de 75. En contraste, un diputado del Congreso estatal de Campeche representa a 21 mil 564 habitantes, dado que la población es de 754 mil 730 habitantes y el número de parlamentarios locales es de 35. Por tanto, el

rango de representación de los legisladores locales es de 165 mil 203 habitantes (Véase columna 4 del Cuadro I).

El sistema electoral mexicano en su origen fue mayoritario desde 1812 hasta antes de la legislación electoral federal de 1963, que introdujo la figura de los “diputados de partido”. Posteriormente, a partir de la reforma política de 1977, el sistema electoral ha sido mixto, aunque con una predominancia del principio de mayoría relativa sobre la representación proporcional. Con excepción del congreso de Jalisco, esta predominancia ha sido adoptada en la composición de las legislaturas de los Estados de Aguascalientes, 67/33%; Baja California, 64/36%; Baja California Sur, 76/24%; Campeche, 60/40%; Coahuila, 67/33%; Colima, 64/36%; Chiapas, 60/40%; Chihuahua, 67/33%; Durango, 60/40%; Estado de México, 60/40%; Guanajuato, 61/39%; Guerrero, 60/40%; Hidalgo, 62/38%; Jalisco, 50/50%; Michoacán, 60/40%; Morelos, 60/40%; Nayarit, 60/40%; Nuevo León, 61/39%; Oaxaca, 59/41%; Puebla, 63/37%; Querétaro, 60/40%; Quintana Roo, 60/40%; San Luis Potosí, 55/45%; Sinaloa, 60/40%; Sonora, 67/33%; Tabasco, 59/41%; Tamaulipas, 59/41%; Tlaxcala, 59/41%; Veracruz, 60/40%; Yucatán, 60/40% y Zacatecas, 60/40%, de tal forma que el principio de representación proporcional en promedio de las legislaturas locales es del 38.6% y la frecuencia es del 40% igual que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.¹⁷

Como ya se ejemplificó, tomando como base el número de habitantes por entidad federativa –dada a conocer por el INEGI en los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005– y la composición actual de las legislaturas estatales, se calcula la población estatal representada por legislador. En este

sentido se puede apreciar que el Estado de México seguido de Jalisco, Veracruz, Guanajuato y el Distrito Federal son las entidades federativas, cuyos legisladores tienen una mayor representación numérica de la población; a diferencia de los estados de Campeche, Colima, Baja California, Nayarit y Tlaxcala que tienen una mejor representación de la población (columna 5).

A partir del promedio nacional de la población representada por legislador (81, 638 habitantes por diputada o diputado local) se calcula el número de legisladores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que debe tener cada legislatura estatal en relación con el número de habitantes. Así por ejemplo, se puede observar que el Congreso de Aguascalientes debería tener 13 legisladores y no 27; el de Baja California, 35 y no 25; y, el de Baja California Sur, 6 y no 21. Por tanto, existe una sobre representación en la primera y tercera legislatura, y una sub representación en la segunda (columna 7). En este tenor y considerando el sistema electoral de mayoría relativa de cada entidad federativa en relación con la propuesta del número de legisladores (columna 5) se determina el número de legisladores por el principio de representación proporcional (columna 8) y, en consecuencia, la propuesta del número de distritos electorales (columna 9) que se deriva de la propuesta del número de legisladores en relación con su población multiplicado por el sistema electoral de mayoría relativa. Finalmente, la propuesta de población por distrito electoral (columna 10) resulta de la población total por entidad federativa dividida entre la propuesta del número de distritos (columna 9).

Las anteriores propuestas se pueden visualizar en el Cuadro I, que se presenta a continuación.

A QUI VA CUADRO I... QUE ESTA EN PDF

Finalmente, para garantizar la viabilidad de este nuevo diseño en la geografía electoral para la asignación del número de diputados locales en relación con la población estatal, resulta imprescindible reformar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además del impacto en las legislaciones locales correspondientes, en los términos que se aprecian en el siguiente Cuadro.

Cuadro II. Impacto legal

| Texto vigente de la Constitución Política | Propuesta | Impacto Legal |
|---|--|--|
| <p>Artículo 116. ... “II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; (...)”</p> | <p>Artículo 116. ... II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, dividido entre la población representada por legislador promedio nacional teniendo en cuenta el último censo general.</p> | <p>Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constituciones políticas de las entidades federativas, y, Legislaciones locales, respectivas.</p> |

Hasta el momento, en el marco de la Reforma del Estado mexicano, la propuesta de reforma al artículo 116 de nuestra Carta Magna, en materia electoral, que se ha discutido y aprobado en las cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales modifica en su totalidad la fracción IV no la fracción II, por lo tanto, este planteamiento se mantiene vigente.

Citas

-
- ¹ sartori, giovanni, elementos de teoría política, , madrid, alianza universidad textos, 1992, p. 27
- ² aristóteles, política, madrid, gredos, 1988, l. iii, p. 172
- ³ martínez silva, mario diccionario electoral, méxico, instituto nacional de estudios políticos, a.c., 1ª edición, 1999 p.133 y 134.
- ⁴ mosterín, jesús, historia de la filosofía, 3. la filosofía griega prearistotélica, madrid, alianza editorial, 1990, p. 13
- ⁵ rey cantor, ernesto, teorías políticas clásicas de la formación del estado, santa fe de bogotá, temis, (1993)
- ⁶ s Sieyès, emmanuel, ¿qué es el tercer estado? ensayo sobre los privilegios, madrid, alianza editorial, 2003, pp. 105, 112 y 118.
- ⁷ "toda comunidad en la que no esté estipulada la separación de poderes y la seguridad de derechos necesita una constitución."
- ⁸ véase la constitución política de la monarquía española, promulgada en cádiz el 19 de marzo de 1812
- ⁹ sordo cedeño, reynaldo, democracia restringida, el camino de la democracia en méxico, méxico, archivo general de la nación, 1ª edición, 1998, p. 65
- ¹⁰ garcía orozco, antonio, legislación electoral mexicana 1812-1973, méxico, publicación del diario oficial de la secretaría de gobernación, 1ª edición, 1973, p. 4.
- ¹¹ véase las constituciones de méxico 1814-1991, méxico, comité de asuntos editoriales de la h. cámara de diputados del congreso de la unión de la liv legislatura, 1991; garcía orozco, antonio, oviedo, op. cit.; de la vega, andrés, legislación electoral mexicana comentada, méxico, oxford university press, 1998, pp. 42-44, y arroyo viera, francisco, reformas a la constitución política de los estados unidos mexicanos, méxico, siid, cámara de diputados lvii legislatura, 2000, p.7; aguayo quezada, sergio, almanaque de méxico, méxico, grijalbo y comunicación e información, s.a. de c.v. (proceso), 2000, pp. 243-244 y rives sánchez, roberto; la constitución mexicana hacia el siglo xxi, méxico, plaza y valdés editores s.a. de c.v., pp. 207 y 208; autores varios, léxico de la política, ibid, pp. 679-680.
- ¹² constitución política de los estados unidos mexicanos comentada y concordada, méxico, porrúa-unam, 2004, tomo iii, p. 28
- ¹³ véase análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales de base de datos políticos de las américas. estados unidos, composición de la cámara de diputados.. georgetown university y organización de estados americanos, 1998
- ¹⁴ la constitución política para el estado de guanajuato establece en el artículo 41, que el congreso local "se compondrá de representantes populares (...)"
- ¹⁵ diccionario de la lengua española –real academia española – , madrid, espasa calpe, 1997, p. 1640
- ¹⁶ decretos números 380 y 427 publicados el 8 de enero y el 4 de octubre de 1824, respectivamente. "colecciones especiales". sección "colección dublán y lozano" colocación 200.8-1/1 v3e1. 1293
- ¹⁷ véase cometario del artículo 44 de la constitución política del estado de guanajuato" edición comentada.

Obras consultadas

aguayo quezada, sergio, almanaque de méxico, méxico, grijalbo y comunicación e información, s.a. de c.v. (proceso), 2000.

aristóteles, política, madrid, gredos, 1988, l. iii,

arroyo viera, francisco, reformas a la constitución política de los estados unidos mexicanos, méxico, siid, cámara de diputados lvii legislatura, 2000

análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales

autores varios, léxico de la política, méxico, flacso, sep, conacyt, fhb y fce, 2000.

constitución política para el estado de Guanajuato

constitución política de los estados unidos mexicanos comentada y concordada, méxico, porrúa-unam, 2004, tomo iii

decretos números 380 y 427 publicados el 8 de enero y el 4 de octubre de 1824, respectivamente. "colecciones especiales". sección "colección dublán y lozano" colocación 200.8-1/1 v3e1. 1293

de la vega, andrés, legislación electoral mexicana comentada, méxico, oxford university press, 1998

diccionario de la lengua española –real academia española – , madrid, espasa calpe, 1997

garcía orozco, antonio, legislación electoral mexicana 1812-1973, méxico, publicación del diario oficial de la secretaría de gobernación, 1ª edición, 1973

la constitución política de la monarquía española, promulgada en cádiz el 19 de marzo de 1812

las constituciones de méxico 1814-1991, méxico, comité de asuntos editoriales de la h. cámara de diputados del congreso de la unión de la liv legislatura, 1991

martínez silva, mario diccionario electoral, méxico, instituto nacional de estudios políticos, a.c., 1ª edición, 1999

mosterín, jesús, historia de la filosofía, 3. la filosofía griega prearistotélica, madrid, alianza editorial, 1990

rey cantor, ernesto, teorías políticas clásicas de la formación del estado, santa fe de bogotá, temis, (1993)

rives sánchez, roberto; la constitución mexicana hacia el siglo xxi, méxico, plaza y valdés editores s.a. de c.v.

sieyes, emmanuel, ¿qué es el tercer estado? ensayo sobre los privilegios, madrid, alianza editorial, 2003

sordo cedeño, reynaldo, democracia restringida, el camino de la democracia en méxico, méxico, archivo general de la nación, 1ª edición, 1998