

878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

12

- ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL DESEQUILIBRIO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,  
A PARTIR DE LA APERTURA PLURINOMINAL EN LA  
INTEGRACION DEL SENADO

T E S I S:

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

EDGAR GUILLERMO RAMOS MASSETO

MEXICO, D.F.

2000

282961



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# INDICE

## INTRODUCCION

40

## CAPITULO I

### *ASPECTOS GENERALES Y PRINCIPIOS BASICOS DE LA TEORIA DEL ESTADO*

1

1. El origen del estado, su definición y elementos básicos en su integración 1
  - 1.1. Génesis de la entidad estatal 1
  - 1.2. Conceptuación y estructura fundamental del Estado 4
  - 1.3. Los fines del Estado y culminación en el bien común 6
  - 1.4. Formas de Estado 8
2. Distinción entre Estado y Nación 10
3. Formas de gobierno como elemento básico en la integración del Estado 11
4. El caso mexicano como una República democrática y federal 15
  - 4.1. Expresiones de la República en México 15
  - 4.2. La democracia en México 16
  - 4.3. El federalismo mexicano 18
  - 4.4. Estructura del gobierno mexicano 21

## CAPITULO II

<i>LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACION ELECTORAL EN EL PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACION COMO EXPRESION DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO</i>	26
1. Principios de representación electoral	26
1.1. Principio de Mayoría	26
1.2. Principio de Representación Proporcional	28
1.3. Sistema mixto	32
2. Impacto y efecto de las fórmulas de representación en la Conformación de los órganos legislativos, en general	33
3. Referencias históricas de las reformas constitucionales y legales en materia electoral en México y su impacto en la conformación del Congreso de la Unión (1963-1997)	35
4. Los principios de representación en México	40
4.1. En la elección del Poder Ejecutivo Federal	40
4.2. En la elección del Poder Legislativo Federal	40
4.3. En la elección de los poderes ejecutivo, legislativo y municipal de las entidades federativas	42
5. La Cláusula de Gobernabilidad	44

## CAPITULO III

<i>EL SENADO DE LA REPUBLICA, EXPRESION QUE CONJUGA LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS, FEDERALES Y DEMOCRATICOS</i>	46
1. Antecedentes históricos	46
1.1. Sinopsis del origen senatorial en la historia universal	46
1.2. Reseña histórica del Senado Mexicano hasta 1917	48
1.3. El Senado en la primigenia Constitución Federal Mexicana de 1917	53
2. Conceptuación del Senado	59
3. Funciones de la institución senatorial en México	60
3.1. Funciones del Senado, in genere	60
3.2. Análisis funcionalista de las facultades exclusivas del Senado en los Estados Unidos Mexicanos	68
4. Descripción sobre la correlación de fuerzas políticas en el Senado de la República (1963-1997)	73

## **CAPITULO IV**

<i>REFORMA POLITICA ELECTORAL DE 1996 Y SU REPERCUSION EN LA CONFORMACION DEL SENADO MEXICANO</i>	77
1. Antecedentes y aspectos generales de la reforma política electoral constitucional de 1996	77
2. Modificaciones constitucionales que contemplan la figura de senadores de representación proporcional	82
3. Modificaciones a la Ley Electoral (COFIPE) para otorgar la validez y constancia de elección a los senadores plurinominales	90

## **CAPITULO V**

<i>TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA DEL SENADO MEXICANO A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN SU CONFORMACION Y PROPUESTAS DE SOLUCION</i>	94
1. Aspectos de crítica de la actual conformación del senado mexicano con base en el principio de representación proporcional	94
1.1. Requisitos de una propuesta factible en materia electoral	95
1.2. Alternativas de solución respecto de la problemática actual en la conformación del Senado mexicano con base en el principio de representación proporcional	97

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 100

BIBLIOGRAFIA 115

## INTRODUCCION

Los tiempos actuales impelen una mejoría de las instituciones ante el reclamo de una mayor democracia por parte de una sociedad creciente tanto en número como en exigencias. El gobierno actual debe esmerarse en dar respuesta a dicho requerimiento y esto se ha reflejado en una parte de la estructura estatal que ha venido sufriendo modificaciones en la recién pasada década: el senado.

Sin embargo, las últimas innovaciones a la institución senatorial no han sido las idóneas, máxime que han terminado con la naturaleza federativa de la misma y han dejado vacíos que pueden conducir a una inestabilidad política. La fundamentación de este enunciado constituye el objetivo final del presente trabajo con miras a proporcionar alternativas de solución a tal problemática.

Así, comenzamos indagando sobre el origen, desarrollo, conceptualización y estructura del Estado como entidad totalizadora para, luego, especificar su estructura interna. Más adelante revisamos la conformación del Estado Mexicano con sus tres tipos de entes político-jurídicos (la Federación, la entidad federativa y el municipio) y nos detenemos en el análisis de sus estructuras de gobierno para ubicar en una primera aproximación al sub-órgano legislativo en mención.

En la segunda parte del presente trabajo se estudian los principios electorales del mundo contemporáneo: principio de mayoría, principio de representación proporcional y sistema mixto. Para luego referirlos a nuestra organización jurídica-política mexicana en general, y además, respecto de su incidencia en la integración del Congreso de la Unión, haciendo alusión específica a la cláusula de gobernabilidad.

Luego se realiza un análisis específico de nuestro objeto de estudio (el senado), desde sus antecedentes remotos universales así como nacionales y con base en ello, más adelante se intenta una definición del mismo. Se continúa con un análisis funcionalista de dicho órgano colegiado para arribar a una proyección hacia sus facultades y su realidad política en los últimos años en el Estado mexicano.

Después nos referimos a la reforma constitucional político-electoral del año de 1996, ponderando sus aciertos y sus errores, esto último respecto de la implantación de las senadurías de representación proporcional, error



corroborado por la respectiva ley electoral reglamentaria (COFIPE) y con ello finalmente concretar las críticas a dichas modificaciones para presentar propuestas de solución para subsanar las deficiencias en dicho régimen estructurador del senado, intentando fundamentar la propuesta referida mediante el estudio de las circunstancias fácticas.

Por ende, nuestro estudio tiene una intención propositiva y la realidad política actual exige una pronta decisión en el rubro de la reestructuración de la integración del senado: el tiempo será el mejor juez de esta aseveración.

## **CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES Y PRINCIPIOS BASICOS DE LA TEORIA DEL ESTADO**

En virtud de que nuestro estudio, en esencia, se enfocará al análisis del Senado como órgano del poder legislativo estatal integrante del gobierno del Estado republicano contemporáneo, es menester indagar algunos aspectos acerca de esta entidad jurídico-política denominada Estado, por ende, en el presente capítulo se exponen diversas concepciones de lo que este término significa. Para ello previamente se realizó una breve revisión de sus orígenes, se identificaron sus fines para luego arribar a su estructura general y así poder entender la conformación del Estado Mexicano contemporáneo.

### **1. El origen del Estado, su definición y elementos básicos en su integración**

#### **1.1. Génesis de la entidad estatal**

Existen múltiples concepciones acerca de la forma histórica en que surge el Estado, entre las que destacan las denominadas teorías naturalista y las teorías convencionalistas; ambos grupos de construcciones teóricas se sustentan en la afirmación de que existe el Estado desde el momento en que surge el poder de mando institucionalizado de un grupo hacia la colectividad. Las primeras, en general, afirman que el Estado es un orden espontáneo derivado de la naturaleza social del hombre y las segundas manifiestan que el ente estatal es resultado de un pacto colectivo. Esto nos proporciona una aproximación inicial a la forma en que surge el Estado, pero, es menester realizar una sinopsis histórica para entender de mejor forma el origen del mismo.

Es común que se afirme que las primeras formas estatales las encontramos en la antigüedad en la “polis” griega y en la “civitas” romanas caracterizadas como comunidades autárquicas o “ciudades-Estado”; describen los diversos autores a Esparta y Atenas en Grecia, así como a la Roma antigua, la Roma Republicana e incluso la Roma Imperial, para dar sustento a sus afirmaciones, aunque advierten que las características de estos pueblos no eran las que correspondieron después al Estado moderno.

Posteriormente, aseveran los ius-historiadores, se da una fragmentación de la unidad estatal en el medioevo en virtud de la detentación del poder político por diversas estructuras: la iglesia, los nobles propietarios de las tierras, los caballeros y las ciudades. Manifiestan que una vez invadido el Imperio Romano de occidente por los grupos bárbaros en el año 476 de la era cristiana dando paso a las formas estamentales y organización feudal que prevaleció en dicha época, aunque hay quienes afirman que los incipientes reinos pueden considerarse Estados.

Más tarde durante un largo proceso histórico que va desde el siglo XIII al siglo XVII surge el denominado Estado Nacional o Estado Moderno y dado el propósito del presente estudio nos enfocaremos a la revisión de los orígenes de éste, por ser el sustento del Estado actual o Estado contemporáneo.

Como una reacción en contra del poder arbitrario de los monarcas absolutistas y también como un reclamo de la naciente burguesía por la participación en el ejercicio del poder público, surgen las ideas de soberanía popular, autonomía territorial, autodeterminación en lo interno y externo dando origen, tras un largo proceso histórico-sociológico, al llamado Estado Moderno, el que sustentado en la entonces incipiente idea de nacionalidad y proyectado como sentimiento de identidad cultural, se va consolidando al paso del tiempo.

La idea de soberanía nacional aparece como oposición a la de soberano como se calificaba al monarca una vez que éste había ganado la disputa entre el poder temporal y el poder espiritual, es decir, cuando se había consolidado la preeminencia del rey sobre los representantes eclesiásticos en el ejercicio del poder terrenal.

Por otra parte, la autonomía territorial se consolida a mediados del siglo XVII con la llamada “Paz de Westfalia” como un pacto recíproco de reconocimiento de fronteras con el que se configura el mapa actual de Europa y se delimitan así las circunscripciones territoriales de los nacientes Estados.

La idea de nación es resultado de los conflictos bélicos con motivo de sucesiones reales siendo la más significativa la conocida Guerra de los Cien años, protagonizada por los franceses e ingleses pues sirvió ésta como aglutinante social y de conciencia cívica para que pobladores de diversos territorios proclamaran su independencia como ocurrió con los Países Bajos.

El proceso ideológico gestado para la conformación y consolidación del Estado Moderno y su proyección hacia el estado contemporáneo, es brillantemente resumido por el ensayista Fernando González, quien en su obra “El Estado Mexicano y su Reforma”, expresa:

“El Estado moderno, que nace secular y nacional con Maquiavelo, se convierte en soberano con Jean Bodin, y en contractualista con Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rosseau. (...)

Cabe señalar que el Estado Moderno en su expresión contemporánea sostiene las connotaciones que adquirió después de las revoluciones norteamericana y francesa, con los matices de que ha sido objeto en el devenir histórico de los siglos XIX y XX. La revolución norteamericana aportó al Estado el concepto de Constitución escrita. La revolución francesa incorporó los derechos individuales al marco normativo del Estado. Posteriormente la escuela alemana del derecho –en la que destacan George Jellineck, Herman Heller, Friedric Hegel e Immanuel Kant le darían a la teoría del Estado el carácter de ciencia.”<sup>1</sup>

Las características que se atribuyen al Estado Moderno y que se actualizan en los Estados contemporáneos, resultan ser las siguientes: unidad territorial; establecimiento de un poder central fuerte; creación de una infraestructura administrativa, financiera y militar; así como reconocimiento en el orden internacional.

En la actualidad, según la doctrina predominante, es necesario hablar de sistemas de Estados puesto que no se concibe un Estado aislado sino que existen intereses regionales que imponen una obligada interrelación política y económica que se actualiza en las llamadas Comunidades Económicas Internacionales o Tratados de Libre Comercio. Sin embargo, dado que el objetivo del presente trabajo se enfoca a la estructura interna de un Estado –el nuestro-, y en específico de uno de sus órganos de gobierno, este enfoque rebasa nuestros propósitos, por lo que dejamos su análisis para otro tipo de estudios, aunque es necesario tomar en cuenta esta visión.

---

<sup>1</sup> González Díaz, Fernando. El Estado Mexicano y su reforma. Media Comunicación. México, 1995, 1ª. Edición; p. 23.

## 1.2. Conceptuación y estructura fundamental del Estado

Generalmente se define al Estado considerando cualesquiera de sus elementos clásicos: el poder, el territorio o la población; y por tanto suele definirse desde distintos enfoques; así, los autores que adoptan lo que se podría identificar como postura potencialista, lo definen enunciando que es un poder público que se ejerce sobre una población asentada en un territorio determinado; los de la concepción territorial o geográfica determinan que es un territorio sobre el que se asienta una población dirigida por un gobierno o hay quienes afirman que es un conglomerado humano asentado sobre un territorio con poder público. Estas definiciones sólo hacen referencia a los elementos reales del Estado olvidando que el mismo es una unidad que cuenta además con factores jurídicos que le proporcionan cohesión. Además, para evitar confusiones terminológicas deben considerarse todos sus rasgos distintivos y así, nos parece acertado el señalamiento que formula el constitucionalista, Doctor Ignacio Burgoa Orihuela quien en su conocida obra "Derecho Constitucional Mexicano", precisa:

"En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno".<sup>2</sup>

Por tanto, siguiendo las ideas del mencionado jurista definimos al Estado en la forma siguiente: es una entidad jurídico-política depositaria de la soberanía, dotada de personalidad y conformado por una población asentada en un territorio determinado conducido por un gobierno, titular del poder público, con base en un orden jurídico fundamental.

Procedamos al análisis de cada una de las partes de la anterior definición:

- *Es una entidad jurídico-política*; esto significa que el Estado es una totalidad abstracta, es decir, que la conforman todos sus elementos considerados como unidad; el calificativo de jurídica-política establece su

<sup>2</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1989, 7ª. edición; p. 97.

doble carácter: realidad objeto del derecho y medio de ejercicio efectivo del poder público.

- *depositario de la soberanía*; este atributo es acorde con la doctrina de la soberanía popular, ya que conforme a ésta se afirma que el titular de la soberanía es el pueblo o nación y por tanto el Estado sólo es depositario de la misma.

- *dotado de personalidad*; como consecuencia de su carácter jurídico al Estado se le reconoce como una persona moral es decir un ente creado mediante ficción legal con aptitud de ser titular de derechos y obligaciones.

- *conformado por una población*; el cual es el elemento humano del Estado o conjunto de individuos que habitan en el territorio de un Estado.

- *asentado en un territorio determinado*; siendo éste el elemento geográfico o natural integrante de la entidad estatal.

- *conducido por un gobierno*; el cual es el órgano representativo del Estado o conjunto de órganos sobre los que recae el ejercicio del poder público.

- *titular del poder público*; es decir, el gobierno ejerce un poder que se reputa autorizado por la voluntad popular.

- *con base en un orden jurídico fundamental*; ésta es una nota distintiva del Estado en su concepción general, independientemente de su forma, que ayuda a distinguirlo de otras entidades de poder, el que sus atributos se vean determinados por un conjunto de normas supremas, llámese ese orden Constitución General o de otro modo.

Por consiguiente, el Estado se estructura por los elementos citados en la definición del ya referido Dr. Burgoa Orihuela, se reitera: la población, el territorio, el poder soberano, el orden jurídico fundamental, el poder público y el gobierno, los cuales se han definido.

### 1.3. Los fines del Estado y culminación en el bien común

Una vez que hemos definido qué es el estado y de qué está conformado, es preciso preguntarnos para qué está hecho. El cuestionamiento resulta de primordial importancia ya que el Estado como institución creada por el hombre ha logrado sobrevivir un amplio trecho de la historia y su permanencia sin duda obedece, sí a su eficaz integración, pero sobre todo a su utilidad incuestionable. Incluso, como institución, nos atrevemos a decir que el Estado ya forma parte plena de la concepción del ser humano sobre su propia organización social y política.

Convencidos de la importancia del estado, a grado de percibir innecesario justificarla, partimos de la premisa de que como cualquier creación humana útil, el Estado tiene una clara finalidad, entendida ésta como causa final o propósito.

En términos genéricos resultaría simple definir que la meta radica en proporcionar un bien social, es decir en otras palabras mejores condiciones de vida para la comunidad, aunque la percepción sobre las mismas varíe en función de tiempos, lugares, raíces culturales y hasta situaciones étnicas, entre otras.

El bien social se transforma en bien público, objetivo y meta del Estado, cuando éste lo incorpora a sus afanes y en razón de los mismos construye su plan de acción. Esta premisa, que resulta prácticamente incuestionable en su construcción, demanda un análisis más profundo a fin de evitar confundir situaciones. Las ideas que coadyuvaron al proceso de desagregación son las siguientes:

- El Estado debe tutelar, para ello fue creado por la obtención de los bienes sociales.

- Los bienes sociales responden a las características propias de tiempo y desarrollo de la comunidad.

- El Estado se erige como la institución privilegiada para asumir el papel de tutelar del bien social.

- En la consecución de los bienes sociales el Estado puede restringir algunos bienes de personas o grupos, los cuales subordina a la obtención de metas superiores.

Este último aspecto admite una reflexión singular, ya que el margen entre la restricción de bienes específicos y la tolerancia a los mismos transforma un Estado totalitario o democrático.

En especial los Estados totalitarios se encaminan a absorber toda la vida de la sociedad. Su contraste, denominado en el ámbito coloquial y doctrinal como democrático es tolerante y abierto a los aspectos individuales de la población.

Ahora cabe destacar que el camino o vehículo a través del cual el Estado se conduce a sus fines es sin duda el poder político, en cuyo ejercicio radican los desperfectos que el hombre puede heredar a sus acciones. Ello tiene su expresión más nítida en la imposibilidad histórica que han evidenciado los poderes políticos totalitarios para absorber a cabalidad la dinámica de la sociedad. Así, los bienes sociales que dan origen a bienes públicos, se distinguen de éstos por su alcance limitado.

La aparente imbricación entre bienes sociales y los fines del Estado ha motivado a diversas escuelas para tratar de discernir sobre ambos aspectos. Destaca la escuela de Hans Kelsen que considera que el Estado es un fin en sí mismo y que es un medio para la consecución de todos los posibles fines sociales.

Sin embargo, el pensamiento descrito encuentra sus antagonismos, como los descritos por el autor italiano Bataglia quien señaló que: Los fines del estado son los mismos del hombre; los fines del Estado son propuestos por el hombre, que es quien los actúa, los persiguen y descubren.

Con base en la explicación hecha, podemos asegurar que los fines del Estado, para encontrar plena validez social y justificación ética, deben coincidir con la norma jurídica y ésta atender los reclamos sociales y regular la actividad pública de los gobiernos. Además, los fines del Estado deben referirse a todos los individuos que lo integran, lo que se constituye en un objetivo general o mejor conocido como bien común.



Este último término implica dos elementos: a) la idea de bien, entendida ésta como medios satisfactores de necesidades y b) común, es decir compartido por la comunidad, sin que haya exclusiones.

#### **1.4. Formas de Estado**

El ente estatal, en atención a las relaciones que se establecen entre el pueblo, territorio y la soberanía, puede estructurarse de dos formas: como un Estado unitario, simple o centralista, o bien como un Estado Federal, complejo o descentralizado.

Un *Estado unitario* tiene como característica principal la existencia de homogeneidad en el ejercicio del poder, es decir, las funciones públicas se ejercen solamente por un tipo de órganos de gobierno, sin que exista dualidad de competencia. Dicho de otra forma en un Estado unitario los gobernados están sujetos a una sola entidad de poder público, con base en un orden jurídico común.

En cambio en un *Estado federal*, existe dualidad de competencias, es decir, dos órdenes competenciales diferenciados: las entidades federativas o federadas y el Estado federal, propiamente dicho o federación.

Incluso en el Estado unitario pueden existir órganos de poder regionales pero éstos tienen que obedecer lo que dicten los órganos políticos centrales que los unifican y coordinan, es decir, esos órganos provinciales carecen de autonomía.

El término federación proviene de la voz latina “foedus” la cual significa unión o liga, por lo que se asevera que el prototipo del Estado federal lo constituyen los Estados Unidos de Norteamérica en donde las antiguas trece colonias inglesas tenían vida autónoma frente a la metrópoli inglesa e independencia frente a las demás colonias; más tarde, para hacer frente a la mayor exigencia tributaria del imperio inglés y luego para obtener su independencia decidieron, primero confederarse y finalmente unirse mediante un acta federativa en la famosa Convención de Filadelfia, ratificada después en la Constitución de los Estados Unidos de América que dio nacimiento a un nuevo Estado.

En nuestro país existe divergencia en la doctrina jurídico-política en cuanto al nacimiento del Estado federal mexicano, unos opinan que el sistema federal fue una imitación extralógica del sistema norteamericano pues parten de la afirmación de que nuestro territorio era unitario por mandato de la Corona española pues constituía el Virreinato de la Nueva España y al declararse constituido como Federación, concluyen, en realidad se desunió lo que estaba unido; pero otros afirman que a partir del sistema de intendencias como base de la división territorial ordenado por las autoridades hispanas en el último cuarto de siglo XVIII comenzó a gestarse una conciencia de regionalismo y máxime que ya se habían proclamado en la Constitución gaditana de 1812 la representación regional mediante las diputaciones provinciales, lo que fue acentuando una idea de autonomía provincial. Surgida la lucha independentista, ya cerca de su final, aseguran los partidarios de esta segunda opinión, se dan algunos movimientos separatistas proclamándose algunas provincias territorios autónomos o Estados, por lo que, argumentan, existió un legítimo proceso federativo al conformarse el Estado Mexicano. Lo cierto es que existió representación provincial al surgir la Federación mexicana con lo que podemos afirmar que sí se dio un auténtico proceso federativo en México.

A ello habría que incorporar una concepción eminentemente sociológica, que refiere la pluralidad y gran mosaico cultural que es México, el cual se expresa en la existencia de numerosas etnias, costumbres y comunidades, que en su momento fueron dando lugar a entes jurídicos abstractos como son los estados, cuyos signos distintivos son aún tan objetivos que generan evidentes signos de identidad y pertenencia social.

Asimismo, es preciso referir que a lo largo de nuestra historia patria existieron las dos formas de Estado puesto que después de consumada la independencia surgió la pugna respecto si el centralismo o federalismo sería la forma idónea para estructurar a nuestro Estado y no obstante que, como se ha descrito, jurídicamente el federalismo se instituyó como el ideal, no fue sino hasta concluida la Guerra de Reforma en 1862 cuando el régimen federal se reinstauró definitivamente en la República Mexicana. Por lo que basta realizar un acercamiento a la historia nacional para el cabal entendimiento de ambas formas estatales.

Por otro lado, se advierte que algunos autores afirman que la confederación de Estados es otra forma estatal, pero esto incluso, es un contrasentido pues la propia nomenclatura nos indica que en ésta coexisten

varios Estados que si bien han decidido formar una unión permanente ello no implica que desaparezcan como tales y sólo delegan ciertos y limitados poderes a los órganos representativos de la confederación para fines generalmente defensivos, por lo que no compartimos la opinión de que sea otra forma estatal, además, en la actualidad se presenta como una reminiscencia histórica previa a la conformación de los Estados federales y ahora sólo aparece de manera excepcional.

## **2. Distinción entre Estado y Nación**

Es importante distinguir ambos vocablos puesto que inclusive el Constituyente mexicano de 1917 incurrió en confusiones al redactar nuestra Ley Fundamental. Cotidianamente se percibe una pretensión de identidad semántica en ambas palabras lo que no es aconsejable para una ciencia como la jurídica que en todo caso debe atender a la exactitud terminológica.

Por principio de cuentas es preciso insistir en su definición y como se hizo notar en líneas anteriores, el Estado se conceptúa como un ente jurídico político o totalidad ideal conformado de diversos elementos y la Nación es el elemento humano del Estado; así, aceptando como la generalidad de los jurisperitos, la sinonimia entre población y nación, destaca la primera diferencia entre ambos conceptos consistente en la relación de todo –Estado- y parte –Nación-.

Sin embargo, la diferencia sustancial consiste en que el Estado es un término jurídico y nación es un vocablo de naturaleza sociológica. Es decir el Estado es una creación del derecho y la nación es un fenómeno social, por ende, el primero es una abstracción, producto de la actividad intelectual; lo otro es una cotidianeidad o realidad tangible variable. Y si exageramos incurriendo en purismo terminológico, contradiciendo lo antes afirmado sólo para destacar la importancia de la esencia terminológica, inclusive ni siquiera la población es sinónimo de nación, puesto que una nación es un conjunto humano con identidad cultural e histórica y la población el conjunto de personas que habitan el territorio de un Estado, sean éstas nacionales o no nacionales.

Pero dejando a un lado este último prurito intelectual que como ejercicio conceptual se ha realizado, podemos aseverar, para patentizar la

diferencia anotada entre Estado y Nación, que un Estado puede tener diversas naciones y ello incluso ha dado lugar a la división de diversos Estados por ejemplo como ocurrió recientemente en la antigua Checoslovaquia o en la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o una nación puede estar radicada en diversos Estados como ocurre con el controvertido caso del pueblo judío.

Sin embargo es pertinente concluir aquí, con la opinión del politólogo y jurista Eduardo Andrade Sánchez quien sobre el asunto manifiesta: "... es preciso concebir a ambos como fenómenos dialécticos –anverso y reverso de la misma moneda-, de manera que se implican recíprocamente: no puede configurarse plenamente la nación si no se ubica en un ámbito estatal, ni es posible imaginar al Estado moderno ajeno a un sustento nacional. (...)"<sup>3</sup>

### **3. Formas de gobierno como elemento básico en la integración del Estado**

Mientras las formas del Estado atienden a la estructura general del mismo es decir a las relaciones que existen entre sus diversos componentes materiales (población, territorio y gobierno), las formas de gobierno se dan de acuerdo a la estructuración de los órganos que ejercen el poder público y a sus relaciones entre sí. Esta aclaración nos parece pertinente para poder diferenciar ambas categorías.

La división aristotélica, que se considera clásica, distingue entre formas de gobierno puras o perfectas y las formas de gobierno impuras o imperfectas. La diferencia entre ambas radica, según el famoso estagirita, en cuanto a que en las primeras se realiza el bien de la comunidad y en las segundas, al contrario, dicho fin se corrompe o desvía.

Las formas puras son: la monarquía en la que el gobierno se realiza por un solo individuo; la aristocracia, en la que el gobierno se ejerce por una selecta minoría y; la democracia que es el gobierno ejercido por la multitud de los ciudadanos.

---

<sup>3</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. Harla. México, 1995, 1ª. edición; p. 135.

Las formas impuras son: la tiranía o degeneración de la monarquía que se da cuando el gobernante usa el poder en forma arbitraria, sirviendo a sus veleidosos intereses; la oligarquía o forma corrompida de la aristocracia y; la demagogia u olocracia que es una degeneración de la democracia.

En la actualidad, partiendo de la clasificación antes referida, se afirma que desde el punto de vista orgánico – en cuanto al tipo de órganos que lo integran –, las formas de gobierno se distinguen en República y Monarquía y funcionalmente – es decir, atendiendo al número de individuos participantes en el ejercicio del poder- existen la democracia, aristocracia y autocracia. Estas categorías suelen tomar formas específicas o combinarse y así tenemos que pueden existir:

- República democrática.
- República aristocrática.
- Monarquía absoluta.
- Monarquía constitucional.

Esto además de las formas de gobierno complejas que existen en algunos Estados que dan lugar a mixturas interesantes como sería la República Parlamentaria y que han sido clasificadas como formas específicas de la república democrática, atendiendo a la estructura, relaciones y predominio político de sus órganos gubernamentales, mismas que comentaremos más adelante.

Por ahora definamos cada una de las primigenias formas de gobierno:

La monarquía se define como el gobierno encabezado por un solo individuo el cual ejerce el cargo en forma vitalicia y lo transmite por sucesión dinástica o abdicación. De acuerdo a la forma de su ejercicio adquiere los calificativos de absoluta o constitucional.

Según el jurista José Valadés: “La república es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o sus representantes”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Valadés, José C. Orígenes de la República Mexicana. Editores Mexicanos Unidos, México, 1972. Citado por Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. México, 1996, 13ª. edición; p. 463.

Conforme a la anterior definición el gobierno republicano implica a la voluntad popular y la duración temporal o renovación periódica de los titulares de los órganos de gobierno.

En cuanto a la democracia, genéricamente sigue definiéndose como la participación de la voluntad mayoritaria en el gobierno de un Estado, aunque tal definición resulta simplista para la complejidad del orden jurídico-político actual, por lo que, citando las ideas del mencionado célebre jurisconsulto, Ignacio Burgoa, podemos decir que: "... la democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución... (presenta) elementos concurrentes, que son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juricidad; la división o separación de poderes y la justicia social."<sup>5</sup>

Respecto de la aristocracia definámosla como la forma de gobierno en donde el ejercicio del poder lo detentan grupos sociales privilegiados mediante su intervención en el nombramiento de los órganos políticos y finalmente a la autocracia identifiquémosla con el denominado "despotismo ilustrado".

Respecto de las formas de gobierno derivadas del régimen democrático la mayoría de los autores establece la siguiente tipología:

- Gobierno parlamentario, régimen parlamentario o gobierno de gabinete.
- Gobierno presidencial.
- Gobierno semipresidencial.

A continuación realizaremos una breve descripción de cada una de éstas, generalizando sus características en el entendido de que las circunstancias de cada Estado van determinando ciertas particularidades a cada uno de dichos regímenes.

El prototipo del parlamentarismo lo constituye el gobierno inglés caracterizado por una autoridad ejecutiva que proviene del órgano legislativo

---

<sup>5</sup> Burgoa, Ignacio. Op. Cit.; p. 514.

ante el que es responsable al que se le conoce dentro de la nomenclatura política como Jefe de Gobierno o Primer Ministro, distinto al Jefe de Estado quien en realidad sólo tiene una función, meramente honoraria representativa en el ámbito interno e internacional. Junto a dicho funcionario parlamentario actúan un conjunto de Ministros que junto con dicho Jefe de Gobierno integran el denominado Gabinete, quienes también se encuentran vinculados política y jurídicamente a la asamblea parlamentaria de la que depende su designación, teniendo ésta inclusive la potestad de disolverlo.

El régimen presidencial se caracteriza por la predominancia política-jurídica del titular del poder ejecutivo federal de un Estado. Se afirma que dicho régimen es unitario pues el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, además tal funcionario accede al cargo por medio de elección popular y posee la facultad de nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado en la forma, momento y términos que considere convenientes. En esta forma de gobierno se da una total separación entre el poder ejecutivo y el legislativo ya que los integrantes del primero no pueden formar parte del segundo o viceversa, ni existen mecanismos de censura entre ambos, presentándose a los Estados Unidos de América como el modelo de este tipo de gobierno.

Incluso se ha analizado el presidencialismo como una deformación del gobierno presidencial llegando a calificarlo de régimen monocrático y se incluye a México como uno de los Estados donde predomina esta forma gubernamental, aspecto del que no profundizaremos por no ser objeto del presente estudio.

El gobierno semipresidencial se afirma que es una mixtura de los sistemas parlamentario y presidencial donde se busca un equilibrio político al establecer una diarquía gubernativa en donde el Jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un Primer Ministro conforme a un sistema de competencias constitucional y políticamente establecidos. Se considera como representativo de este régimen al gobierno francés. Sin embargo, existen muchas opiniones divergentes sobre esta forma de gobierno por lo que nos limitamos a dejar anotados los datos anteriores como elemento inicial generativo de inquietud jurídica para quien desee ahondar sobre este asunto.

#### **4. El caso mexicano como una República democrática y federal**

##### **4.1. Expresiones de la República en México**

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia:

“ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El origen de este precepto data desde la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, cuyo antecedente es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero del mismo año, como reflejo de las ideas republicanas enarboladas en el movimiento independentista de las antiguas trece colonias norteamericanas y la Revolución Francesa de 1789.

Los episodios históricos nacionales exaltan la idea de república en todo momento puesto que la pugna política interna se centraba sobre la forma de Estado: centralista o federal pero nuestro Estado mexicano siempre tuvo la forma republicana, aunque en el fondo, es menester aclarar que la República centralista defendida por el grupo conservador siempre tuvo tendencias hacia la monarquía como se patentizó durante el denominado Imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1860. Afortunadamente los verdaderos defensores de la república tuvieron las estrategias adecuadas para triunfar y en la Constitución de 1857, corroboraron el carácter republicano de nuestro Estado, mismo que ha pasado en los términos apuntados a la Constitución vigente.

Como se señaló en el apartado inmediato anterior, la República implica el no ejercicio vitalicio del cargo político ejecutivo, es decir, es la forma gubernamental antagónica a la monarquía; de ello no se deriva que cualquier estructura de gobierno que no implique titularidad vitalicia del mando supremo es república, porque no se debe confundir república con democracia, puesto que como también se ha apuntado existen repúblicas aristocráticas y dentro de las formas republicanas se pueden encontrar diversas formas de constitución de sus órganos de gobierno, como se ha observado a lo largo de la historia, pero en la actualidad república, democracia y representatividad



actúan en forma indisoluble puesto que por antonomasia la república es democrática.

En el Estado Mexicano la forma de gobierno republicana se manifiesta en el diverso articulado de la Ley Suprema y de manera ejemplificativa bástenos mencionar los artículos 41, 49, 50, 80, 94, 115 y 116 de la misma de donde se deriva la estructura general de los órganos titulares del poder público, lo cual es pormenorizado en las respectivas leyes orgánicas y Constituciones particulares de las entidades federativas. Como es obligado en los Estados contemporáneos, a partir de la teoría de la división de poderes expuesta por Don Carlos Luis de Secondat mejor conocido como el Barón de Montesquieu, se divide el ejercicio del poder público en tres poderes, órganos o funciones: ejecutivo, legislativo y judicial.

#### **4.2. La democracia en México**

La democracia mexicana es producto de una larga lucha social que todavía se libra en nuestros días, la efectiva participación de los individuos en las decisiones públicas y en los órganos de gobierno reclama la perfectibilidad de los medios y mecanismos de participación de una cada vez más compleja y creciente población.

De jure la segunda parte, con sus respectivas fracciones, los artículos 41 y 114 fracción IV, de la Ley Fundamental contienen el principio del ideal democrático del Estado mexicano, así como las bases generales para realizarlo. Sin embargo, la praxis ha exigido la búsqueda de nuevas formas de participación de los ciudadanos y agrupaciones políticas en el ejercicio del poder público.

Es ilustrativa de la axiología democrática de nuestro Estado mexicano la definición de democracia contenida en nuestra Carta Política vigente, artículo 3º. fracción II, inciso a), que a la letra señala:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) .....

(El subrayado es nuestro).

Aún cuando esta concepción no define de manera específica a la forma de gobierno funcional en comentario, sí alude a la teleología que debiera enarbolar todo régimen democrático: el progresivo bienestar social.

Por otra parte es menester precisar que en los estados contemporáneos el ejercicio de la democracia conlleva el principio de representatividad, esto es que ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos pueden encarnar a los órganos de gobierno –por factores demográficos y de otra índole–, es menester que se elijan representantes entre ellos mismos surgiendo así lo que se denomina voto activo y voto pasivo.

En términos generales se afirma que existen dos tipos de representación política: la directa y la indirecta.

La representación directa se hace cuando la elección de mandatarios populares se hace sin intermediarios, es decir los ciudadanos eligen por sí a quienes los representarán.

La representación indirecta se da cuando la elección de los gobernantes se hace por conducto de intermediarios, es decir, los ciudadanos o electores primarios, eligen a un conjunto de representantes (electores secundarios) quienes a su vez deberán elegir a los gobernantes, pudiendo existir varias fases de intermediación.

En el capítulo siguiente ahondaremos más sobre el tema de la representación política y la forma en que se actualiza para la designación de los órganos que integran el poder legislativo federal.

### 4.3. El Federalismo Mexicano

Como de manera sucinta se anotó en líneas anteriores, por Estado federal se entiende la forma de Estado en donde coexisten dos ámbitos competenciales creados por la Ley Suprema: la Federación y las entidades federativas.

Según la unánime opinión de los doctrinarios del Derecho Constitucional, al igual que con lo ocurrido respecto de la idea republicana, el federalismo en nuestro país se debe a la influencia de la Constitución norteamericana de 1787 corroborada por las ideas emanadas de la Revolución Francesa de 1789, pues ya desde la Constitución gaditana de 1812 se reflejaron, aunque de manera incipiente, las ideas federalistas mediante la instauración de las denominadas diputaciones provinciales aunque habiéndose iniciado para entonces el movimiento independentista en 1810 esta figura se reflejó en el célebre “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” de octubre de 1814, mejor conocido como Constitución de Apatzingán en el que también se afirma la idea de las diputaciones como representaciones de las provincias. Finalmente se plasma la estructura federalista en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 para quedar plenamente instaurada en el artículo 4º. de la Constitución Mexicana de 4 de octubre de 1824.

Los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Federal vigente constituyen el fundamento del sistema federal en nuestro país:

El ya transcrito artículo 40 constitucional especifica la dualidad de entidades de poder que caracterizan a todo Estado federal, además de que como se ha referido, señala los rasgos del sistema gubernativo de México.

Sin embargo, a nuestro entender, se contienen un conjunto de inexactitudes conceptuales que es preciso aclarar. No existe base lógica para admitir en un régimen federal, la existencia de “Estados libres y soberanos”, tal como se señala en dicho precepto pues soberanía – proveniente de la raíz latina *super omnia*- significa un poder supremo que a la vez es único e indivisible, y es obvio que múltiples entidades federativas que se rigen por una Ley Fundamental deben acatar los mandatos contenidos en ésta, en consecuencia, sólo conservan cierto grado de autodeterminación que configura su autonomía.

Además ya mencionamos nuestra adhesión a la doctrina de la soberanía popular contenida en el artículo 39 del Código Político en cita, el cual determina:

“ARTICULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Como se observa, en tal precepto de forma tajante se termina con la discusión sobre la titularidad de la soberanía al atribuirse ésta al pueblo o nación, por ende, ello es determinante para concluir que las entidades federativas no son libres y soberanas sino autónomas.

Prosiguiendo con los principios del sistema federal mexicano, la Constitución Fundamental en su artículo 41 –párrafo inicial- reitera la existencia de dos órdenes competenciales corroborando la autonomía de los Estados locales y la supremacía de la Constitución en cita, al precisar:

“ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal.”

El artículo 124 de la Carta de Querétaro es la que con mejor técnica establece la división de competencias entre la Federación y los Estados miembros pues de manera concreta enuncia: “Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

La anterior regla general encuentra especificidad en diversos artículos de la misma Ley Suprema y es el Dr. Jorge Carpizo quien en su obra “Estudios Constitucionales” señala la referida distribución de facultades o competencias en la forma que sigue:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación: artículos 73, 117 y 118.

- 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas: conforme al artículo 124 lo no concedido a la Federación, y artículo 41.
- 3) Facultades prohibidas a la Federación: artículo 130, segundo párrafo.
- 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas: artículos 117 y 118.
- 5) Facultades coincidentes (las atribuidas a la Federación y a las entidades federativas en forma conjunta): artículos 118, in fine; 3º. fracción VIII y; 73, fracción XXV.
- 6) Facultades coexistentes (aquéllas que se dividen entre la Federación y los Estados locales): artículo 73, fracciones XVI y XVII.
- 7) Facultades de auxilio: artículo 130.
- 8) Facultades que emanan de la jurisprudencia; por ejemplo la ampliación de la facultad impositiva o tributaria de la Federación.<sup>6</sup>

De lo antes expuesto se advierte que las notas distintivas del federalismo son:

- La Constitución Suprema crea dos órdenes: la Federación y las entidades federativas.

- Como consecuencia de ese fenómeno descentralizador del poder público los Estados locales gozan de autonomía en lo que respecta al ejercicio de sus atribuciones concernientes a su régimen interno.

- Las Constituciones particulares de las entidades federativas en ningún caso deberán contravenir lo contenido en la Constitución Federal, por ser dichas entidades autónomas y no soberanas.

Hasta aquí se han enunciado las características genéricas de nuestro Estado que corresponden a la forma federal, sin embargo, es menester señalar otras notas propias del federalismo en México, tomadas en su mayoría del

---

<sup>6</sup> C.fr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Porrúa. México, 1996, 5ª. Edición; Capítulo IV “Sistema Federal Mexicano”; pp. 94 a 112.

modelo norteamericano y adaptadas a las circunstancias nacionales, entre las que destacan:

- La identidad en la forma de gobierno, división de funciones públicas y la decisión de irregibilidad de representantes populares de la Federación y los Estados locales (artículo 115, párrafo inicial y 116 de nuestra Carta Magna).

- La facultad de intervención de los órganos federales en los Estados miembros mediante el procedimiento denominado “desaparición de poderes” (artículo 76, fracción V constitucional) o remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122, Base Quinta, inciso F de la Constitución).

- El establecimiento de medios de resolución jurisdiccional de conflictos que pudiesen surgir entre los diversos entes de poder público (Federación, entidades federativas y municipios) mediante las denominadas controversias constitucionales (artículo 105 de la Ley Fundamental).

- La existencia de representantes de los Estados miembros en el órgano legislativo federal: los Senadores (artículo 56 constitucional).

- La existencia de medios de control constitucional de los actos de autoridad de los representantes de las entidades federativas y la Federación entre los que destacan el juicio de amparo y las denominadas controversias constitucionales (artículos 103, 105 y 107 de la Ley Fundamental).

- Y como consecuencia de la descentralización de las funciones públicas, se ha instituido otra entidad jurídico-política dentro de la organización estatal: el Municipio (artículo 115 constitucional), de tal forma que se puede afirmar que la característica de nuestro Estado mexicano es la de ser federal-municipal.

#### **4.4. Estructura del gobierno mexicano**

Nos ocuparemos en este apartado de analizar la estructura orgánica-funcional del gobierno en México en virtud de que ya tratamos a la democracia como forma dinámica de gobierno.

Con base en las ideas del Barón de Montesquieu, contenidas en su obra “El Espíritu de las leyes”, en donde se proclama el necesario reparto de las

funciones ejecutiva, legislativa y judicial en diversos cuerpos o personas distintas para evitar el “despotismo espantoso”, los Estados contemporáneos estructuran su gobierno dividiéndolos en tres órganos o poderes con la nomenclatura que se ha señalado.

Como se ha referido en el apartado anterior, dada la forma federal-municipal de nuestro Estado existen tres tipos de entes públicos: la Federación, el Estado local, Estado miembro o entidad federativa y el Municipio, en consecuencia, las clases de gobierno corresponden a estos tres tipos o niveles: gobierno federal, gobierno local y gobierno municipal.

El Título Tercero de nuestra Ley Fundamental –artículos 49 al 107- refiere la estructura del gobierno de la federación- y así el artículo 49 del Capítulo I de dicho título enuncia la idea general que se viene comentando bajo el epígrafe “De la división de Poderes”, señalando:

“ARTICULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes 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. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Se menciona literalmente en este precepto el principio proclamado por el mencionado filósofo de la ilustración precisando dos excepciones: la primera en relación con el caso jurídicamente denominado: “suspensión de garantías individuales” en donde se otorgan facultades legislativas extraordinarias al titular del ejecutivo y la segunda con las facultades impositivas y sobre el comercio exterior que de manera excepcional se conceden al mismo.

Continuando con el estudio del régimen gubernativo federal, la Constitución Suprema, en su artículo 50 establece:

“ARTICULO 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

En los numerales siguientes se pormenorizan la estructuración de ambas cámaras destacando que la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros: 300 electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional y la Cámara de Senadores por 128 miembros electos con base en diversos principios de representación, lo cual será objeto de estudio específico en el presente trabajo.

Por otra parte el artículo 80 de la Constitución Federal, determina:

“ARTICULO 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.

Cabe mencionar que el artículo 90 de la propia Ley Fundamental menciona que la administración pública será centralizada y paraestatal.

El sector centralizado se compone de la propia Presidencia de la República, los Secretarios de Estado que designe en forma libre el Presidente de la República los que son titulares de las respectivas secretarías, así como por el Procurador General de la República.

El sector paraestatal se integra por las denominadas entidades paraestatales como son los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y las sociedades nacionales de crédito.

En cuanto al poder judicial federal, el artículo 94 de nuestra Carta Magna, precisa:

“ARTICULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.”

Los subsecuentes preceptos refieren con detalle la forma de elección de los miembros de cada uno de estos órganos jurisdiccionales así como sus atribuciones.

Es importante referimos al artículo 100 de la Constitución General de la República, en sus dos primeros párrafos, que a la letra establecen:



“ARTICULO 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.”

La importancia de citar este artículo deviene de la circunstancia de que la estructuración del referido Consejo de la Judicatura Federal rompe con la multirreferida teoría clásica de la división de poderes lo que ha desatado una polémica que continúa hasta nuestros días, puesto que unos afirman que con ello se invade la esfera de competencia material del poder judicial pero otros argumentan la conveniencia de este sistema aduciendo la novedosa tesis de la “colaboración de poderes”.

Respecto de la estructura del gobierno de las entidades federativas por imperativo del numeral 116 de la Constitución Suprema se adopta la misma forma republicana, representativa y democrática del gobierno federal, depositándose en este caso el poder legislativo en una legislatura o congreso local, el poder ejecutivo en un gobernador del Estado y el poder judicial en un Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia, como se le denomina en algunas entidades federativas. Incluso ya dentro de su régimen interno, en las respectivas constituciones locales, las entidades federativas emulan la organización central y descentralizada de la administración pública federal e incluso como acatamiento político han adoptado el controvertido Consejo de la Judicatura como parte del poder judicial local.

Conforme al precepto 115 del Código Supremo el Municipio es la base de la división territorial y organización político-administrativa de los Estados miembros, por lo cual éste se circunscribe al régimen local conforme a las bases contenidas en el propio 115 constitucional desarrolladas en la generalmente denominada “Ley Orgánica Municipal”. Así, conforme a esta normatividad, el gobierno municipal se integra con el Ayuntamiento el cual es

un cuerpo colegiado conformado por Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores el cual está facultado para emitir el denominado “Bando de policía y buen gobierno”, por otra parte el Presidente Municipal es el titular de la administración pública del Municipio respectivo por lo que lo podemos catalogar como el titular del poder ejecutivo en ese ámbito, donde incluso se imita también, por lo general, las formas de administración centralizadas y descentralizadas. Algunos pretenden encontrar un poder legislativo y hasta judicial en el Municipio sin embargo, se insiste en que la legislatura de cada entidad federativa es la que dicta las leyes en relación con todos los municipios circunscritos a la misma por lo que el H. Ayuntamiento sólo conserva una potestad reglamentaria que se materializa en el Bando citado y en los reglamentos que se derivan de éste y en relación con el poder judicial basta mencionar que los antiguos juzgados municipales de municipales sólo tenían la nomenclatura puesto que la designación de sus titulares correspondía al Tribunal Superior de Justicia, y en la actualidad hasta esta denominación ha desaparecido.

## **CAPITULO II. LOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACION ELECTORAL EN EL PODER LEGISLATIVO DE LA FEDERACION COMO EXPRESION DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO**

Corresponde revisar ahora los diversos sistemas o principios de representación electoral vigentes que se emplean para integrar los órganos de gobierno de los Estados contemporáneos y como consecuencia analizar su repercusión en la conformación del órgano legislativo federal en general formulando además, una somera revisión histórica de la forma en que fueron adaptándose estos principios a la realidad jurídico-política del Estado mexicano.

### **1. Principios de representación electoral**

#### **1.1. Principio de Mayoría**

Desde la instauración de los sistemas republicanos contemporáneos que enarbolan la democracia como ideal, entendiendo los conceptos de República y democracia en la forma precisada en el capítulo que antecede, ha sido necesario idear formas que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, una de éstas ha sido la adopción del sistema representativo para la integración de sus órganos de poder público el cual se fundamenta en la ya referida doctrina de la soberanía nacional, es decir, los titulares de los poderes públicos u órganos del Estado, son depositarios de los mandatos de la nación o representantes de la voluntad popular en virtud de que las personas físicas que los encarnan son electas para cumplir las decisiones de los ciudadanos electores.

De lo anterior deriva que se han ideado mecanismos o procedimientos para seleccionar a los integrantes del gobierno estatal denominados sistemas o principios de representación o sistemas electorales –incluso hay quienes los tipifican como sistemas de escrutinio- y no obstante que éstos son variados, pues se presentan conforme a la complejidad política de cada Estado, los estudiosos de la materia han establecido una tipología de los mismos y ello ha sido posible gracias al estudio comparativo de los sistemas de gobierno en la historia y en la actualidad, además de que en ocasiones un sistema se presenta puro en relación con la elección de un tipo de órgano de gobierno estatal y

combinado en otro; así se señala que los sistemas representativos o electorales son tres: a) principio o sistema de mayoría; b) principio o sistema de representación proporcional; c) sistema mixto.

El principio de mayoría consiste en que se eligen a los representantes populares mediante el recuento de los sufragios asignando el puesto o cargo público en disputa a quien obtenga el mayor número de votos en la elección correspondiente. Este sistema presenta dos variantes: mayoría simple o relativa y la mayoría absoluta o calificada.

La mayoría simple o relativa es el sistema más antiguo por su sencillez ya que se considera electo al candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección correspondiente sin importar el porcentaje o cantidad de votos obtenidos, parafraseando, diríamos que gana la elección el que simplemente obtiene la mayoría de sufragios.

La mayoría absoluta o calificada, comúnmente se afirma, consiste en que el candidato al puesto gubernamental obtenga más del cincuenta por ciento de los sufragios emitidos, sin embargo es importante tomar en cuenta lo planteado por el Dr. Leonardo Valdés, quien asevera:

“Existen dos variantes del sistema de mayoría absoluta que vale la pena tener presentes. Uno se aplica en un país centroamericano con sólida reputación democrática; el otro se aplica para la elección de la cámara baja en Francia.

Efectivamente, en Costa Rica está vigente una fórmula atenuada de mayoría absoluta. Para evitar la segunda vuelta, algunos de los candidatos presidenciales de ese país deben alcanzar más del 40 por ciento de los votos. La ronda complementaria, por cierto nunca ha tenido que realizarse, pues cada cuatro años uno de los candidatos de los dos partidos más votados supera el límite establecido por la fórmula antes descrita.

En Francia, en cambio, son frecuentes las segundas vueltas, tanto en la elección presidencial como en la de diputados a la Asamblea Nacional. Esta última se elige a partir de una fórmula combinada de mayoría absoluta-mayoría relativa y en distritos uninominales (...)<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7). México, 1995, 1ª. Edición; p. 13.

De lo transcrito se advierte entonces que la mayoría calificada puede establecerse con porcentajes variados de acuerdo a la problemática política en los diversos sistemas electorales del mundo tal como se describe ocurre en la nación costarricense donde se aplica un porcentaje menor al 50% aunque, agregamos, la exigencia podría ser de un porcentaje específico mayor al 50% (por ejemplo 60%). El segundo supuesto que comenta el autor en cita, corresponde a nuestro juicio al sistema electoral mixto pues él mismo declara que se trata de una combinación de las dos formas de representación mayoritaria, por lo que incluso omitimos su descripción y si se quiere profundizar en ese aspecto remitimos a la obra mencionada en el pie de página respectivo.

Por otra parte, la combinación sucesiva de ambos sistemas de mayoría da origen a los denominados escrutinio mayoritario a primera vuelta y escrutinio mayoritario a segunda vuelta. Esta diferenciación se aplica generalmente en elecciones uninominales –de un puesto popular unipersonal– y el primero se aplica en las elecciones donde sólo se exige una mayoría simple o relativa y el candidato electo por tanto resulta inmediatamente del que obtenga la mayoría de sufragios; en cambio se habla de primera y segunda vueltas cuando existe la exigencia de que el candidato elegible obtenga una mayoría absoluta y si ningún candidato la obtiene en la primera votación o primera vuelta se presenta una segunda elección o segunda vuelta.

El sistema de representación por mayoría es criticado ya que se afirma propicia que un facción política o partido político imponga sus decisiones políticas al resultar sobrerrepresentado en un órgano colegiado como lo es el poder legislativo, incluso se dice, en particular, respecto de la mayoría relativa que éste puede resultar constituido con una minoría ciudadana cuando existe una amplia fragmentación política, pero se contraargumenta a favor de este principio que a cambio de ello se origina una situación de gobernabilidad idónea al haber una fuerza política predominante.

## **1.2. Principio de Representación Proporcional**

La proporcionalidad es un sistema electoral o principio de representación más elaborado que el anterior y surgió como consecuencia de las críticas realizadas al sistema que se ha referido en el tópico anterior y se aplica a la elección de órganos colegiados de gobierno, pues como su nombre lo indica se busca con ello repartir los puestos de elección popular,

proporcional o porcentualmente al número de sufragios obtenidos por las diversas fuerzas políticas o partidos políticos que participan en una jornada electoral.

Al respecto el propio Dr. Leonardo Valdés afirma:

“El término RP (Representación Proporcional) es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparece del todo. (...)”<sup>8</sup>

Por tanto, como se deriva de lo anterior, en el sistema de representación proporcional se divide el territorio estatal en diversas regiones para efectos electorales y se emplean listas de candidatos lo que da origen al vocablo plurinominal. Como se puede colegir, al realizar el escrutinio, o sea al determinar cuantitativamente los resultados de la elección, se aplican complejas fórmulas aritméticas.

Haciendo énfasis en las mencionadas fórmulas aritméticas aplicadas en relación con el sistema de representación proporcional, el Lic. Javier Patiño Camarena en su obra “Derecho Electoral Mexicano”, explica:

“La aplicación de este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido que puede fijarse de múltiples maneras, pero que, con propósitos didácticos, se pueden reducir a las siguientes:

1. Se determina en cada circunscripción electoral las curules o los escaños que se deben distribuir dividiendo el número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles.

---

<sup>8</sup> Ibid. anterior; p. 14.

2. Se determina de manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular.

3. Se combinan las dos fórmulas anteriores.

Por lo general la primera repartición arroja “saldos”, es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan la cifra originalmente requerida por la ley para obtener un cargo de representación proporcional; para recuperar dichos votos se ha ideado diversos sistemas, los que de manera general responden a dos modelos fundamentales:

- Totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, sumar los votos obtenidos y no utilizados por cada partido en todas las circunscripciones y en función de las sumas resultantes distribuir las curules que aún existen entre los partidos que alcancen o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules a repartir.

- Atribuir las curules disponibles de la misma forma que en el caso anterior pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones.”<sup>9</sup>

Quedan así acotadas las fórmulas generales aplicables a la representación proporcional, sin embargo es menester advertir que la complejidad en ese aspecto es tal que se requiere ser un experto en materia electoral para dominar al menos los métodos genéricos de dicho sistema.

Dieter Nohlen, uno de los más acuciosos especialistas en asuntos electorales establece una clasificación de los diversas formas de representación proporcional y los agrupa en tres tipos: representación proporcional pura, representación proporcional impura y representación proporcional con barrera legal. Por la claridad en su exposición y pureza terminológica referimos a continuación dicha explicación:

“Primer tipo: representación proporcional pura. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o

<sup>9</sup> Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista. México, 1996, 2ª. Edición; p. 187.

indirectas (tamaños de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para que estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Segundo tipo: representación proporcional impura. Por medio de barreras indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

Tercer tipo: representación proporcional con barrera legal. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta (véase sistema alemán).<sup>10</sup>

La principal objeción al sistema de representación proporcional, afirman los expertos en materia electoral, es que genera órganos de poder público políticamente fraccionados que impiden una óptima gobernabilidad y por ello no reflejan en forma cabal la preferencia del electorado, pero, estas críticas se atenúan por la ventaja en la representatividad partidista referida en la cita en comentario además de que se emplean otros medios para permitir la predominancia de un partido político como la cláusula de gobernabilidad que más adelante comentaremos.

---

<sup>10</sup> Nohlen, Dieter. Los Sistemas Electorales. UNAM. México, 1993; p. 15. Citado en: Patiño Camarena, Op. Cit.; pp. 187-188.



### 1.3. Sistema mixto

Los sistemas electorales mixtos conjugan elementos de los principios electorales anteriormente planteados; por lo general parten del sistema de representación mayoritaria introduciendo mecanismos del sistema de representación proporcional y esto con el fin de disminuir la sobrerrepresentación o subrepresentación que todavía se presenta con el sistema de representación proporcional. Así en relación con estos sistemas mixtos, el hoy Doctor en Derecho Miguel Angel Garita Alonso en su tesis de grado, afirma:

“... Existen tres posibilidades de asociar las circunscripciones uninominales con la representación proporcional: 1. Bajo la forma de la representación por mayoría con una lista adicional proporcional (o sistemas segmentados), o incluso con el principio de representación proporcional bajo la forma de 2.-la representación proporcional compensatoria, ó 3.-La representación proporcional personalizada con barrera legal.”<sup>11</sup>

La representación por mayoría con lista adicional proporcional consiste en que un cierto número de representantes populares se eligen mediante el principio de mayoría comúnmente relativa, hasta cierto límite y adicionalmente se eligen otro considerable número de diputados mediante listados de candidatos mediante representación proporcional.

La representación proporcional compensatoria se origina cuando en una primera fase de conversión de votos en escaños (puestos de órganos legislativos), un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según las fórmulas mayoritarias. En una segunda o tercera fase de la conversión de votos, se compensa –de aquí el nombre- el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional.

La representación proporcional personalizada con barrera legal se caracteriza porque el porcentaje de escaños de cada partido político participante en la elección, se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional. El número de escaños alcanzados en la

---

<sup>11</sup> Garita Alonso, Miguel Angel. Los Sistemas Electorales Contemporáneos en el Derecho Comparado. Tesis Profesional UNAM. México, 1996, edición particular; p. 68.

circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae el porcentaje de escaños que le corresponde según la fórmula proporcional.

En realidad como se aprecia de la descripción de dichos sistemas de representación mixta la combinación de los dos principios electorales puros (el de mayoría y el de representación proporcional) da lugar a tres tipos genéricos: sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistemas mixtos equilibrados.

Para finalizar este apartado cabe referir como dato relevante lo señalado por el Maestro en Sociología Política José Antonio Crespo, quien sobre el sistema electoral mixto asevera:

“... son muy pocos los países que han tomado ese camino. El caso más antiguo es Alemania (y luego le sigue Israel), en donde las diputaciones se dividen por mitad para cada uno de estos dos principios. Recientemente han introducido el sistema mixto países como Nueva Zelanda, Italia (que tenía un proporcionalismo puro), Japón (que tenía un sistema de mayoría simple), Hungría y Bulgaria, que instauraron el sistema mixto para organizar sus primeras elecciones competitivas en 1990. En América Latina, México y Venezuela han adoptado este sistema. Y otros países como Canadá, Inglaterra, Argentina y Brasil consideran su adopción.(...)”<sup>12</sup>

## **2. Impacto y efecto de las fórmulas de representación en la conformación de los órganos legislativos, en general**

La implantación de un sistema electoral óptimo en el poder legislativo, asegura una representatividad adecuada y el cumplimiento cabal de la democracia como principio inherente a toda organización republicana contemporánea pues el legislativo es, por naturaleza, el órgano representativo popular de donde emanan las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales como reflejo del sentir de una nación.

Es precisamente el poder legislativo el que motivó la formación de los sistemas de representación proporcional y su adecuada aplicación, sin embargo, no dejan de darse en su conformación los principios de mayoría y

<sup>12</sup> Crespo, José Antonio. Elecciones y Democracia. Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 5). México, 1995, 1ª. Edición; p. 42.

existen tendencias en los últimos años es a la conformación de sistemas mixtos.

Cabe mencionar que en virtud de la característica dinámica de los sistemas de gobierno y en consecuencia de los electorales, existe una transformación recíproca entre ambos; así por ejemplo, un régimen político presidencialista condiciona los sistemas de representación establecidos, en determinada forma y a la vez los sistemas electorales evolucionan determinando la transformación de los sistemas políticos tal y como lo especifica respecto del régimen presidencialista el ya citado ahora Doctor en Derecho Miguel Angel Garita Alonso, en los siguientes términos:

“... en el presidencialismo, la elección presidencial y la elección parlamentaria interaccionan y por ser la elección presidencial de mayor importancia, es ella la que influye en la formación de los sistemas de partidos políticos a nivel de la representación política en el parlamento.”<sup>13</sup>

Por otra parte, en los sistemas de gobierno parlamentarios los actores electorales establecen sus propios mecanismos de conservación de poder político que obviamente se reflejan en los sistemas electorales empleados para la renovación de sus órganos gubernamentales.

Por lo tanto, los sistemas de representación determinan la estructura y dinámica de los órganos legislativos y no obstante que aseveramos que el principio de representación proporcional surge por la necesidad de integrar de mejor manera la representación ciudadana –actualmente mediante los partidos políticos- en dichos órganos colegiados, ello no significa que hayan desaparecido la aplicación del principio mayoritario en la integración de los mismos o que se conformen sistemas mixtos; finalmente, todo es conforme a las circunstancias y requerimientos políticos de cada nación.

---

<sup>13</sup> *Ibidem* anterior; p. 186.

### **3. Referencias históricas de las reformas constitucionales y legales en materia electoral en México y su impacto en la conformación del Congreso de la Unión (1963-1997)**

Antes del año de 1963, la discusión jurídica en materia electoral en nuestro país, estuvo encaminada esencialmente a la búsqueda de la elección directa de los representantes populares así como del otorgamiento del denominado sufragio universal, es decir que se otorgara el derecho de voto a todos los ciudadanos sin distinción de sexo, escolaridad, posición económica, entre otras restricciones que desde antaño se habían establecido y, salvo la importante conquista electoral de 1953 en que por disposición constitucional se otorgó el derecho al sufragio al sexo femenino, no se habían planteado reformas sustanciales en esta materia pues se había implantado en México, auspiciado por el partido hegemónico o dominante, el sistema electoral de mayoría, en general simple o relativa, con base en circunscripciones uninominales, pues como se señaló en su oportunidad así ocurría en la mayor parte del orbe por la sencillez y economía de los procedimientos en su aplicación.

Fue en el mes de junio de 1963 cuando se reformó el artículo 54 de la Constitución Federal para introducir el sistema de “diputados de partido” pues no obstante la existencia anterior de diversos partidos y corrientes políticas, dada la predominancia del partido oficial cuyos candidatos ganaban casi la totalidad de los puestos de elección popular, se había hecho prácticamente nugatoria la participación política de los primeros. Sin embargo, las circunstancias nacionales en dicho año obligaron a una apertura democrática y mediante la reforma constitucional de 1963 se permitió a todo partido que obtuviere el 2.5 por ciento de los sufragios a nivel nacional ocupara cinco sitiales en la Cámara de Diputados y uno más hasta llegar a 20, por cada medio por ciento adicional que lograra de la votación en todo el país. En realidad, se siguió aplicando el principio de mayoría con un principio de representación minoritaria sin que haya implicado la introducción del principio de representación proporcional, en virtud del porcentaje de votos genéricamente asignados y los topes legales mínimo y máximo en cuanto al número de diputaciones.

En los años posteriores las reformas político-electorales fueron escasas: en el año de 1969 se dio una reforma al artículo 34 constitucional para establecer la ciudadanía a los 18 años de edad y en 1971 la exigencia de 2.5

por ciento de los sufragios a nivel nacional para obtener una diputación de partido se redujo a 1.5 por ciento y a la vez se amplió el número de este tipo de diputaciones a 25.

Hasta 1977 se instituyó en la normatividad constitucional el sistema de representación proporcional pero limitado a la participación de los partidos políticos minoritarios. Esto se dio en el siguiente sentido: se mantuvo como principio el de mayoría simple para la elección de 300 diputados en distritos uninominales y se introdujo el principio de representación proporcional para la elección de hasta 100 diputados de partidos de minoría. En concreto se puede afirmar que se introdujo un sistema electoral mixto identificado como representación proporcional con dominante mayoritario, pero se insiste, en ese entonces, la representación proporcional era sólo respecto de los partidos minoritarios.

Al mismo tiempo, en dichas reformas constitucionales, se reguló la constitución, existencia y organización de los partidos políticos como entidades de interés público u organización de ciudadanos asignándoles una función no sólo de participación en la renovación de los poderes públicos sino como promotores de la vida democrática y finalmente, se establecieron las reglas genéricas del proceso electoral en sus fases de preparación, ejecución y asignación de puestos públicos, lo que se detalló con posterioridad en la hoy derogada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

En el año de 1986 se dieron significativas reformas constitucionales, aprobadas por el poder revisor en 1987, las cuales propiciaron incluso la expedición de un nuevo ordenamiento electoral denominado Código Federal Electoral, y entre los cambios legislativos destacaron:

- El aumento del número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 estableciéndose un nuevo mecanismo para su elección, con lo que se consolidó el sistema electoral mixto con base en el principio de representación proporcional en forma plena, es decir, ya sin la sola participación de la minoría, manteniéndose un dominante mayoritario.

- Se instituyó la controvertida “Cláusula de gobernabilidad”, que en resumen, consiste en que el partido político que no hubiera obtenido más del 50% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados, si tenía el mayor número de Constancias de Mayoría, adquiere el derecho a que se le otorguen tantas diputaciones de representación

proporcional como fueran necesarias para alcanzar la mayoría absoluta en dicho órgano legislativo.

- La renovación del Senado de la República, cada tres años, por mitad.

- Se estableció un Tribunal en materia electoral, cuyos pormenores se dieron en el Código Federal Electoral, sin embargo era un mero órgano revisor de determinadas resoluciones electorales mediante los procedimientos de apelación y de queja, por lo que en realidad no constituía un verdadero Tribunal además de que finalmente los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión quedaban facultados, como última instancia, para calificar las elecciones respectivas.

En el año de 1990 aparecen otra serie de reformas constitucionales y al ahora denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales complementadas por las realizadas en 1991 en donde se determinan una serie de innovaciones tendientes al perfeccionamiento técnico del sistema electoral pero al mismo tiempo se busca la mejor aplicación de la aludida “cláusula de gobernabilidad”, así se establece que el límite máximo de representación partidista en la Cámara de Diputados era de 350 escaños, considerando ambos principios electorales. Se especifica sobre la integración de los Colegios Electorales que el de la Cámara de Diputados se integraría por cien diputados propietarios electos designados por los partidos políticos según la proporción de votación obtenida en la elección respectiva. El de la Cámara de Senadores se conformaría tanto por Senadores que continuaban en el ejercicio de sus funciones como por Senadores recién electos que hubieren obtenido la declaración de elección de la legislatura de cada Estado.

Asimismo, se estableció como autoridad federal para la organización de los comicios federales al Instituto Federal Electoral en donde tendrían representación los partidos políticos debidamente registrados.

Otra de las reformas en dicho período fue la introducción de diversas fórmulas de escrutinio para la asignación de los escaños de representación proporcional que el referido Lic. Javier Patiño Camarena sistematiza en cinco supuestos:

- El supuesto de la aplicación de la proporcionalidad directa.
- El supuesto para la conversión de la mayoría relativa en mayoría absoluta (cláusula de gobernabilidad).

- El supuesto para la aplicación del ajuste proporcional.
- El supuesto para la aplicación de la fórmula de representatividad máxima.
- El supuesto para la aplicación de primera proporcionalidad.<sup>14</sup>

En el año de 1993 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, en diversas fechas (septiembre y octubre) sendos Decretos de reformas a la Constitución Federal luego reflejadas en la respectiva Ley reglamentaria que contenían múltiples modificaciones en materia electoral de las que sólo aludiremos a las que tienen relación directa con el presente estudio:

- Se reglamenta el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

- Se declara que el Tribunal Federal Electoral será máxima autoridad en lo contencioso electoral y se le otorga autonomía además se reglamenta la integración de una Sala de segunda instancia.

- Se determinan nuevas reglas para la asignación de diputados de representación proporcional por partido: se reduce el límite máximo de diputados a un solo partido a 315 ó 300 diputaciones según la regla proporcional aplicable, se establece en la cláusula de gobernabilidad dicho límite de 315.

- Se rompe el principio tradicional de integración del Senado con dos senadurías por cada Estado para introducir la elección de cuatro senadores por entidad federativa y el Distrito Federal: tres con base en el principio de votación mayoritaria relativa y uno con base a la regla de primera minoría, además se determina que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

- Se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Posterior a las elecciones de 1994, en ese mismo año, se realizan nuevas reformas a la Carta Fundamental y la ley electoral, que en resumen

---

<sup>14</sup> Para una mayor información al respecto consultese la obra citada del Lic. Javier Patiño Camarena, páginas 224 a 234, en donde explica con detalle cada uno de los aspectos o supuestos que se han anotado.

consistieron en la sustitución de consejeros magistrados por consejeros ciudadanos en el Instituto Federal Electoral que no serían propuestos por el Ejecutivo federal; el establecimiento de observadores internacionales de las elecciones y observadores ciudadanos, así como la modificación de la estructura del Instituto mencionado.

Finalmente en el año de 1996 se realiza la más reciente reforma al sistema electoral de nuestro país mediante reforma constitucional y legal complementada en 1997 de la que también sólo mencionaremos los aspectos vinculados con este trabajo, y que son los siguientes:

- El Tribunal Electoral se convierte en una parte del Poder Judicial de la Federación constituyéndose en la autoridad exclusiva en la calificación y lo contencioso electoral.

- Se declara la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de las leyes electorales federales o de las entidades federativas.

- Se modifica la forma e integración del Consejo general del Instituto Federal Electoral.

- Se modifica la cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional disminuyendo el límite máximo de diputados de un solo partido a 300 escaños exclusivamente.

- Se transforma la forma de integración de la Cámara de Senadores introduciéndose el principio de representación proporcional para 32 senadurías, conservando el principio de mayoría relativa para la elección 64 miembros de este órgano colegiado y 32 conforme a la regla de primera minoría, lo que se insiste, será motivo de estudio pormenorizado en este trabajo.

En relación con el impacto de algunas de las reformas que se han comentado en relación con la integración del órgano legislativo federal del Estado mexicano se puede aseverar que fueron las innovaciones introducidas en los años de 1963 y 1967 las que le otorgaron a la Cámara de Diputados el carácter de órgano políticamente plural, pero fue hasta el año de 1986 cuando se dieron las primeras innovaciones en materia electoral que permitieron iniciar una representatividad democrática plena, cuyo perfeccionamiento continúa hasta nuestros días.



Respecto de la Cámara de Senadores podemos aseverar que con base en la tesis federalista de representación de las entidades federativas, el mismo no tuvo variación sino hasta el año de 1993 en que se amplió el número de senadores a cuatro por entidad federativa introduciéndose el principio de senadores electos bajo la regla de primera minoría y la reforma de 1996 en que se establece la elección de senadurías de representación proporcional, pero a nuestro juicio en forma infortunada, cuyo análisis y propuesta de solución constituye el tema central del presente estudio.

#### **4. Los principios de representación en México**

##### **4.1. En la elección del Poder Ejecutivo Federal**

Para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal o como en forma solemne lo declara la Constitución Federal en su numeral 80, al “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, en nuestro país, conforme a los dictados contenidos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente al que sin preámbulos envía el ordenamiento fundamental citado en su artículo 81, se aplica el principio de mayoría simple o relativa, es decir, el candidato que obtenga el mayor número de sufragios en la elección correspondiente es al que se le asigna la máxima investidura ejecutiva federal. Por lo tanto, para tal efecto, se constituye el territorio nacional como circunscripción electoral única.

Es menester destacar que aquí no se exige como en otros Estados una mayoría absoluta, sistema en el que en muchas ocasiones se origina el sistema de segunda vuelta que ya se ha mencionado.

##### **4.2. En la elección del Poder Legislativo Federal**

Como ya se ha referido, en México la estructura del poder legislativo de la Federación es bicameral: el Congreso de la Unión se constituye por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, las que poseen facultades específicas en forma separada o actúan en forma conjunta.

Habiendo explicado los principios de representación o sistemas electorales en páginas anteriores, resulta comprensible el contenido del

numeral 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente enuncia:

“ARTICULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Así pues para la elección de los diputados de la Legislatura Federal continúa vigente el sistema electoral mixto conformado por el principio de representación proporcional con dominante mayoritario, instaurado desde la reforma constitucional de 1977 y perfeccionado en 1986. En relación con la última parte del precepto referente a las listas regionales y las circunscripciones plurinominales, para su cabal comprensión es menester citar el precepto 53 de la propia Ley fundamental como a continuación se realiza:

“ARTICULO 53. 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 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 a 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 plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”

Resulta de lo anterior que para la elección de los trescientos diputados con base en el principio de mayoría relativa se divide el territorio nacional en igual número de partes o distritos electorales considerando el censo poblacional más reciente y en cada distrito se elige a un solo diputado pero se acota el criterio territorial estableciendo que en cada Estado deben incluirse por lo menos dos distritos electorales.

Para la elección de los diputados con base al principio de representación proporcional, se divide el territorio nacional en cinco grandes regiones (circunscripciones plurinominales) considerando criterios demográficos y

políticos y se eligen a los aspirantes a un puesto de elección popular con base en las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos, listas que se identifican como “bloqueadas” y “cerradas”, es decir, donde el elector no puede agregar nuevos nombres o candidatos independientes ni alterar el lugar de los propuestos por los partidos.

Por tanto en la elección correspondiente de diputados el ciudadano vota por un candidato uninominal y simultáneamente sufraga por la lista de un partido.

Hecho lo anterior entran en juego las complejas reglas de escrutinio para asignar las diputaciones de representación proporcional correspondientes a cada partido político, como las referidas en el apartado anterior, que se mencionan en el artículo 54 de la Constitución Fundamental del Estado Mexicano y se detallan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor.

Para la integración de la Cámara de Senadores, el artículo 56 del Código Supremo en cita, determina, de igual forma que con la Cámara de Diputados, un sistema mixto combinando el principio de mayoría y el de representación proporcional pero con mayor complejidad, lo cual será objeto de estudio específico en los dos últimos capítulos del presente trabajo.

#### **4.3. En la elección de los poderes ejecutivo, legislativo y municipal de las entidades federativas**

En cuanto a los principios electorales a aplicarse para la elección de los poderes locales, la Constitución General de la República se abstiene de establecer exigencia alguna en tal sentido, por lo que deja en libertad a las legislaturas de los Estados para que establezcan los sistemas electorales que mejor les convengan y únicamente exige que las elecciones sean directas. Sólo respecto de la elección de los Ayuntamientos en su artículo 115 fracción VIII se determina que en las leyes estatales se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

Sin embargo, en general, las leyes electorales de los Estados, emulando las disposiciones en el orden federal como lo dispone la ley general de la materia, establecen para la elección de los titular del poder ejecutivo local el sistema de mayoría simple y por lo que hace a las legislaturas locales, donde

sólo se cuenta con una Cámara - la de diputados- , han implantado el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario.

Pero en la actualidad conforme a los vaivenes políticos producto del desarrollo democrático de la nación se plantean nuevas exigencias y actualmente se presentan reclamos en cuanto a los principios de representatividad como los que se observan en la siguiente nota periodística de fecha 19 de octubre de 1999:

**“Reforma electoral aprobada por diputados locales opositores.**

**El gobernador Montiel vetaría el principio de representación pura-**

El PRI tendría dificultades para alcanzar la mayoría en la Legislatura local.

María del Socorro Castañeda, corresponsal, Toluca, Méx., 18 de octubre. El principio de representación pura, una de las principales reformas electorales aprobada por los diputados locales, “es uno de los asuntos que se reservan para la discusión”, y podría ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo estatal, quien de esta forma ejercería el derecho de veto que la ley le otorga, afirmó el gobernador Arturo Montiel.

Señaló que hará uso del derecho que la Constitución local le da y por ello, con base en lo que sus asesores jurídicos le aconsejen, podría hacer las observaciones pertinentes a la ley electoral.

La reforma aprobada el pasado viernes por el Congreso mexiquense, marca el fin de la sobrerrepresentación en ese órgano legislativo.xcx (Sic). El próximo año se elegirán en el estado de México 75 diputados locales y, de acuerdo con las modificaciones a la ley, cada partido o coalición tendría derecho a ser representado en la Legislatura por tantos diputados como porcentaje de votos haya obtenido. Es decir, si alguno de los partidos obtuviera 30 por ciento de los sufragios en la elección, tendría derecho a ocupar exactamente ese porcentaje de escaños en el Congreso local.

De acuerdo con los recientes comicios se prevé que el PRI tendría dificultades para obtener resultados que le permitieran lograr la

mayoría en el Congreso local, por lo que, en su oportunidad, se opusieron a la aprobación del principio de representación pura, aunque fueron mayoriteados por los partidos PAN, PVEM, PRD y PT, que decidieron que por primera vez se aplique la representación pura en las elecciones locales de una entidad federativa.

Por ello, Montiel Rojas manifestó su intención de hacer observaciones a la ley electoral, en los próximos diez días, para reabrir la discusión legislativa sobre el tema. (...)."<sup>15</sup>

Independientemente de la terminología y sentido de la información presentada en la nota que antecede, es importante advertir el planteamiento en cuanto al reclamo de un nuevo principio de representación política o sistema electoral, pues lo que denominan en esta nota como “representación pura” sería como contrapartida de representación mixta ya que conforme a los datos asentados pareciera que se exige la aplicación del sistema de representación proporcional pura, lo que rompería con la disposición que establece que las leyes estatales se ajusten a los criterios nacionales.

## 5. La Cláusula de Gobernabilidad

Conforme a lo expuesto en el apartado de evolución constitucional y legislativa del sistema electoral mexicano desde las reformas constitucionales de 1986 se ha establecido la denominada cláusula de gobernabilidad que como su nomenclatura lo indica consiste en que se tenga una viabilidad para ejercer el mando ejecutivo en un Estado, esto es, que exista la representación parlamentaria suficiente de un solo partido político para que el titular del ejecutivo del mismo partido en el poder pueda determinar las decisiones colectivas con base en leyes y procesos políticos en donde intervenga el legislativo que se adecuen a la visión de Estado de dicho titular.

Así en nuestro país con base en modificaciones a la Ley fundamental y su reglamentación en las leyes secundarias respectivas mediante la asignación de un número de diputados al partido político dominante que rebasara la mitad más uno de la totalidad de diputaciones se había podido establecer hasta las

<sup>15</sup> Castañeda, María del Socorro. “El gobernador Montiel vetaría el principio de representación pura”. *La Jornada*. Año 16, Número 5454. Directora General: Carmen Lira Saade. Martes 19 de octubre de 1999, p. 50.

elecciones federales de 1996 una coparticipación del Congreso de la Unión en las decisiones presidenciales con base a dicha cláusula.

Sin embargo ha sido y seguirá siendo objeto de enconadas polémicas la instauración de dicho principio de gobernabilidad en virtud de que los que están en contra de su inclusión afirman que se da una sobrerrepresentación de un partido en el Congreso y que un sistema electoral que tenga como base la democracia como sistema gubernativo debe tender hacia una representación proporcional pura y los partidarios de dicha cláusula contraargumentan con las críticas a dicho sistema o principio electoral: se fracciona la representación política y no existe posibilidad de una conducción gubernamental idónea.

El debate sigue vigente máxime que en nuestro país los tiempos políticos actuales en donde existe una Cámara de Diputados con representación multipartidista fraccionada permiten sostener ambas posiciones.

### **CAPITULO III. EL SENADO DE LA REPUBLICA, EXPRESION QUE CONJUGA LOS PRINCIPIOS REPUBLICANOS, FEDERALES Y DEMOCRATICOS**

El Senado, expresión prístina del federalismo mexicano, conjuga elementos de representación de la voluntad popular y de las entidades federadas por lo que como objeto específico de estudio en el presente trabajo es menester revisar su origen desde una perspectiva universal y nacional para así poder definirlo con mayor objetividad.

Por la diversidad de sus funciones se hace necesario explicarlas desde un ámbito general para luego referirlas de manera particular a nuestro sistema republicano federal y finalmente cabe referir su evolución político-jurídica con base en las leyes fundamentales que normaron nuestra vida institucional y las circunstancias políticas que lo fueron determinando en el México contemporáneo. Todo lo anterior será motivo de análisis en este apartado.

#### **1. Antecedentes históricos**

##### **1.1. Sinopsis del origen senatorial en la historia universal**

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, define al Senado, en su primera acepción, como: "Asamblea de patricios que formaba el Consejo supremo de la antigua Roma. (...)".<sup>16</sup>

Tal es el origen de la institución senatorial, pues el Senado en Roma es conocido desde la época monárquica tal y como lo afirma el romanista Guillermo Floris Margadant, en los siguientes términos:

"Al lado del rey encontramos el senado, compuesto por venerables ancianos (senes). Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias (gentes); en principio parece que hubo, aproximadamente, trescientos senadores. Este senado era un elemento oligárquico y gerontocrático."<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Diccionario de la Lengua Española (Tomo VI). Real Academia Española. Madrid, 1970, 19ª edición; p. 1201.

<sup>17</sup> Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. Porrúa. México, 1992, 18ª edición; p. 20.

Con los calificativos últimos el autor en cita expresa que desde sus inicios el Senado en Roma fue un elemento de poder clasista y ello se corrobora si revisamos la integración de las gens romanas conformadas por un grupo de “domus” en donde el paterfamilias es señor todopoderoso de esta última organización social, con potestades incluso sobre la vida de los que la integraban, el único con personalidad y por tanto con capacidad política.

Las funciones del Senado romano eran en un principio, primordialmente, proponer al Rey y ratificar las leyes.

Con el establecimiento de la República en Roma, aproximadamente en el año 510 antes de Cristo, el Senado adquiere otro matiz. En un primer plano, sus integrantes son designados ahora por los censores por lo que podemos afirmar que existe una elección indirecta de segundo grado de los mismos, pues los censores eran designados mediante elección de los denominados “Comicios por Centurias”, que se integraban por ciudadanos romanos, aunque al considerar que en la época republicana, la duración del cargo de senador era vitalicia, dichos censores únicamente elegían senadores para completar las vacantes por decesos.

Al mismo tiempo el Senado va perdiendo influencia e intervención política pues teniendo su papel decisivo como consejeros políticos y participantes en la formación del derecho mediante los senadoconsultos, incluso en momentos de crisis nacional, su papel se transforma a ser meramente reiterativo de las decisiones de los cónsules y finalmente del emperador, quien convierte a este cuerpo colegiado en mera figura de legitimación a sus decisiones.

Por otra parte también es importante para entender el origen de la institución que nos ocupa revisar sus antecedentes griegos y es el ya mencionado constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela quien con mejor conocimiento destaca la magnificencia del Senado en la Grecia antigua, específicamente en Atenas, al referir que:

“... Para moderar la actividad legislativa de la “ecclesia”, evitando los peligros de la improvisación y la demagogia, se creó en Atenas durante el siglo V a. c. un respetable organismo llamado el Senado o la “Bule”, que compartía con ella el poder respectivo. Resulta, pues interesante observar que el papel que el Senado desempeña dentro de los modernos sistemas constitucionales bicamerales, como el nuestro, ya se desplegaba por el Senado



ateniense como órgano selectivo de ponderación legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazaba.”<sup>18</sup>

Y además agrega el citado jurisconsulto que en Esparta el papel del Senado era inverso al de Atenas: el Senado elaboraba las propuestas de leyes y la asamblea de ciudadanos las aprobaba o disprobaba.

Por lo anterior se puede advertir que el Senado desde la antigüedad tuvo una importancia relevante en virtud de las trascendentales funciones que desempeñó en la vida de los pueblos que lo adoptaron como forma de organización política.

Del panorama histórico planteado en el primer capítulo del presente trabajo, se puede colegir que en el medioevo la predominancia de los poderes real, religioso y feudal impidieron la formación de representatividades similares al Senado y sólo paulatinamente fueron surgiendo con base en las ideas revolucionarias que propiciaron el advenimiento de nuevas formas de organización política, identificadas éstas en un inicio como consejos, y posteriormente denominadas Parlamentos. Es hasta la formación de los Estados nacionales cuando cobran fuerza estas asambleas destacando en particular por su estructura y predominancia el Parlamento inglés, sistema bicameral por excelencia, integrado por la Cámara Alta o de los Lores y la Cámara Baja o la de los Comunes; aunque también son dignos de mención el Parlamento francés y las Cortes españolas.

## **1.2. Reseña histórica del Senado Mexicano hasta 1917**

Desde el Plan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de mayo de 1823 y el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 ya se había previsto que el Congreso General se integraría por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Esta última se integraría con dos diputados de cada entidad federada. La influencia de dichos documentos normativos se vio reflejada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, donde en su sección Tercera, nominada “De la Cámara de Senadores”, se determinó:

---

<sup>18</sup> Burgoa, Ignacio.... Op. Cit.; p. 613.

“25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

“26. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.”<sup>19</sup>

Y se continúa la regulación senatorial hasta el artículo 33 de dicha histórica Ley Suprema, aunque vale la pena destacar el principio de equilibrio entre las entidades que en todo momento buscó salvaguardar la norma.

En este sentido, como se advierte en los numerales transcritos, se acoge desde entonces, el sistema de representación de las entidades federativas en el Senado propia del régimen federativo, al especificar que corresponden dos senadores por Estado y además se adopta el principio de mayoría simple en la elección de los mismos. Es importante hacer notar que las atribuciones de dicho cuerpo legislativo son generales es decir, no existen facultades específicas para el Senado sino que corresponde el ejercicio de un específico ámbito competencial material contenido en los numerales 50 a 66 de dicho ordenamiento fundamental en cita, conjuntamente con la Cámara de Diputados integrando en ese entonces el denominado Congreso General. Además el propio maestro Felipe Tena Ramírez en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, en síntesis nos proporciona la base ideológica de tal sistema y la corroboración de la naturaleza federativa del Senado, al afirmar:

“En México, la Constitución de 1824 consagró el **bicamarismo de tipo norteamericano o federal**, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y **la de los segundos por las legislaturas de los Estados** (artículos 8 y 25).”<sup>20</sup> -Las letras negritas son nuestras-.

Debido a los vaivenes políticos de la época dados por la pugna entre los federalistas y los conservaduristas, en abril de 1836 se promulgaron las “Bases

<sup>19</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. Porrúa. México, 1998, 21ª edición; p. 171.

<sup>20</sup> Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1981, 18ª. Edición; p. 264.

Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente” mas conocidas como Constitución de las Siete Leyes o primera Constitución Centralista de 1836, en donde se suprimen a las entidades federadas para convertirlas en Departamentos y se instaura el llamado “Supremo Poder Conservador”. Este último con facultades omnímodas entre las que se encuentran la atribución de nulificar los actos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; decretar la incapacidad del Presidente de la República o la suspensión de las actividades de la Suprema Corte de Justicia o las sesiones del Congreso General (artículo 10), aunque, paradójicamente dada la característica primordial de este régimen centralista o unitario que ya se ha comentado en líneas anteriores, se conserva dentro del Congreso General a la Cámara de Senadores.

Lo anterior, resulta grotesco en virtud de que el federalismo, como ya se apuntó, es la forma estatal que da origen a este órgano representativo de los Estados miembros y al ser inexistentes éstos conforme a los dictados de las “Bases Constitucionales” en comentario, se suprimió a dicho órgano su naturaleza primigenia de representación de la participación de los Estados en la integración de la voluntad federal.

Además, como consecuencia de tal orden estatal, se estableció la elección de los senadores por las Juntas Departamentales con base en las propuestas formuladas por los integrantes de la Cámara de diputados, los ministros o secretarios de Estado y la Suprema Corte de Justicia, correspondiendo la calificación de las elecciones al omnímodo Supremo Poder Conservador. Destaca aquí la innovación consistente en que se especifican facultades exclusivas para ambas Cámaras, las más a la Cámara de Diputados, y en el orden legislativo se acota a la Cámara de Senadores como mero órgano revisor de las leyes sin facultades modificatorias de las mismas, sino como textualmente se ordena en el artículo 32 de la Base Constitucional Tercera dictaminando sólo con base en “las fórmulas de aprobado o desaprobado”.

Como resultado de dos Proyectos de Constitución Política presentados ante el Congreso general en el año de 1842, el 15 de junio de 1843, el Presidente, Antonio López de Santa Anna sanciona las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” en donde no obstante que se suprime el nefasto Supremo Poder Conservador, se continúa con el régimen centralista departamental subsistiendo la división del Congreso en dos Cámaras; respecto de la Cámara de Senadores se mantiene el sistema de elección por Asambleas departamentales pero se acentúa la composición oligárquica del mismo con base en un criterio plutocrático: se exige una renta anual onerosa para

conseguir el cargo de senador, además de que se hace exclusivo para ciertos grupos sociales. En cuanto a las facultades exclusivas del senado, éstas se restringen respecto de las que se le habían atribuido en la Constitución anterior y sólo se adiciona ahora la autorización para modificar los proyectos de ley que se le presenten para su revisión (artículos 57 y 70).

En 1847, todavía con López de Santa Anna en la Presidencia de la República, pero ahora habiéndose autodeclarado éste por conveniencia política, federalista, liberal y demócrata, se promulga el 21 de mayo de 1847 el “Acta Constitutiva y de Reformas”, en cuyo artículo 6º. in fine, se agrega que también el Distrito Federal tendrá representatividad con dos senadores en la Cámara respectiva, además de los Estados miembros. Al mismo tiempo, se establecen nuevas bases para la elección de los mismos enfatizando la composición clasista del mismo y hasta se agrega que: “Además de los Senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, ...” (artículo 8º. del Acta en cita).

En el Constituyente de 1856 motivado por el negativo papel de conservadurismo legal que había desempeñado el Senado en los años anteriores y su aludida estructura oligárquica, se debatió con intensidad la conveniencia o inconveniencia de conservar la estructura bicameral o suprimir al Senado llegándose a hacer célebre la frase del insigne hombre de letras diputado Ignacio Ramírez en dicho Congreso quien calificó al Senado como “cuartel de invierno de las nulidades políticas”. Por tal motivo se adoptó con una diferencia de sólo seis votos la estructura unicameral y así en la Constitución de 1857 se establece:

Artículo 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Artículo 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.<sup>21</sup>

Nótese que con la intención de destacar la trascendencia representativa del órgano legislativo federal se le califica de Supremo.

---

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales...Ob. Cit.; p. 614.

En 1867, el acérrimo defensor del federalismo Benito Juárez, intenta mediante la “Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales”, entre otros puntos de reformas constitucionales, que se reinstaurara el sistema de dos Cámaras en el Congreso de la Unión. Sin embargo, se consideró impolítica la iniciativa de reformar la Constitución Federal en virtud de la reciente promulgación de dicha Ley fundamental.

Fue hasta el 13 de septiembre de 1874 cuando, con base en la iniciativa del también Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien motivado en la tradición federalista de nuestra nación y la defensa de la institución senatorial como limitante a la veleidosidad de la actividad política, promueve la iniciativa de reforma constitucional respectiva y se expide el Decreto por el que se restablece el sistema bicameral en el Congreso Federal, el cual comenzó a regir el 16 de septiembre de 1875, en el cual a la letra, se señala:

“Art. 51.- El Poder legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”<sup>22</sup>

Y respecto del Senado se especifica:

“ Art. 58. ...

A.- El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de los senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que se hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B.- El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C.- Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Op. Cit.; p. 698.

<sup>23</sup> Opus citatus; p. 699.

Se observa que para la elección de los miembros del Senado, se introduce el principio electoral de mayoría absoluta y subsidiariamente se recurre al principio de mayoría relativa.

Por otra parte es menester destacar que en estas reformas constitucionales de 1874 es en donde por primera vez se le otorga la prerrogativa a los Senadores para presentar iniciativas de ley y se otorgan al Senado una amplia gama de facultades exclusivas (artículo 72, inciso B del Decreto de reformas, en mención) que en forma íntegra se reiteraron en la Constitución de 1917, adicionándose algunas otras.

### **1.3. El Senado en la primigenia Constitución Federal Mexicana de 1917**

Con base en el Proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, señor Venustiano Carranza, del 1º. de diciembre de 1916, se promulga el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contuvo innovaciones trascendentales en diversas materias como fueron sus postulados en los regímenes social, agrario y del trabajo. Dicho proyecto fue sometido a la consideración de los diputados que integraron el Honorable Congreso Constituyente reunido en la Ciudad de Querétaro, quienes, después de dos meses de intensos debates, aprueban la Carta Fundamental que actualmente nos rige y que a la fecha ha sufrido más de quinientas modificaciones, por esto último, es necesario conocer normación jurídica del Senado en su versión original.

Antes es menester referir que la cuestión del bicammarismo ya no suscitó polémica en el seno del Constituyente pues se consideró al Senado como una institución prístina del federalismo mexicano, incluso el mensaje a la nación que fundamentó el mencionado plan constitucional de Don Venustiano Carranza no contiene mayor explicación acerca de la institución senatorial pues da por reconocida su natural existencia dentro de nuestro sistema político-jurídico y sólo alude al Poder Legislativo en general explicando que será menester delimitar las facultades de ambas Cámaras para evitar estériles confrontaciones y argumenta enfáticamente la exclusión del régimen parlamentario al estilo inglés, francés y español de nuestra organización fundamental por carecer de antecedente histórico-político en nuestra nación.

Así nuestra Constitución Federal vigente, en sus artículos 56 al 59 en relación con el Senado, en su versión inicial, precisó, lo que sigue:

“Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.”<sup>24</sup>

Del contenido de los artículos transcritos se advierten dos situaciones importantes: originariamente se ordena en la Constitución que la legislatura de cada Estado declare la elección de los senadores y que la duración de los mismos en el cargo será de cuatro años y de renovación periódica bianual, además de la exigencia de una edad de treinta y cinco años para acceder al puesto. Sin embargo, por modificaciones posteriores se elimina la declaración electoral de los Senadores por las legislaturas de los Estados asignándose a la propio colegio electoral del senado y a otros órganos del gobierno federal, actualmente al Instituto Federal Electoral, esto independientemente de la variación posterior de los plazos de permanencia en el puesto de senador y la reducción de la edad para acceder a dicho cargo.

En el artículo 76 de la Ley Suprema en cita, se contienen las facultades específicas del senado, y así originalmente se precisó:

“Art. 76. Son facultades exclusivas del senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Versión facsimilar, edición particular sin pié editorial; pp. 61-2.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados y Territorios, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; y

VIII. Las demás que esta constitución le atribuya."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Constitución Política... Ibid. Ant.; pp. 87-9.



Las facultades constitucionales del senado que han quedado transcritas se han mantenido hasta la actualidad adaptando la terminología a los tiempos actuales y hasta se han aumentado otras y su análisis lo postergamos para párrafos posteriores.

Es básico destacar lo relativo a la supresión de la facultad de declaración de la elección de los senadores que se le atribuía a las legislaturas locales porque con este argumento adicionado al establecimiento de senadurías para el Distrito Federal a partir de 1847 como se ha reseñado, entre otros, existe la tendencia actual de desvirtuar el carácter federalista del Senado, siendo el más importante defensor de esa tesis antifederalista del Senado, el Dr. Jorge Carpizo, quien en el ensayo “Sistema Representativo en México” contenido en su libro “Estudios Constitucionales”, expone:

Tradicionalmente ha existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la cámara de senadores es esencial al sistema federal y que es un elemento de equilibrio, ya que mientras en la Cámara de Diputados la representación depende del número de habitantes del estado miembro, en el senado, todas las entidades federativas tienen dos senadores, sin importar su población o importancia económica.

El artículo 25 de la Constitución Mexicana de 1824 ordenó que el Senado se integrara con dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de los votos de sus legislaturas.

Es decir, en 1824, el Distrito Federal no tenía representación en el senado, ya que no era un estado miembro.

En 1847 se otorgó al Distrito Federal dos senadores y se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores.

Pensamos que esos dos datos son importantes porque cambiaron la naturaleza del senado: de ser parte esencial del régimen federal pasó sólo a ser una parte del Poder Legislativo con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral.”<sup>26</sup>

Y sigue apuntando el citado autor:

---

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales... Ibidem; p. 157.

“Las dos modificaciones asentadas en 1847 cambiaron la naturaleza del Senado y en 1857 se confirmó la tesis: el Senado no es indispensable en un sistema federal, y ésta fue una de las razones por las que se le suprimió”<sup>27</sup>

Y luego en diverso ensayo contenido en el mismo libro en cita, concluye:

“Nosotros consideramos que aunque en nuestra ley fundamental quedan vestigios de la unión: sistema federal-senado, en la estructura de la constitución de 1917 se acepta que los senadores, así como los diputados, son representantes de la nación y no de las entidades federativas; para esta afirmación nos basamos en las siguientes ideas: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores...”<sup>28</sup>

Sin embargo no compartimos las ideas contenidas en tales aseveraciones pues como se ha demostrado con los antecedentes históricos patrios la naturaleza federalista del Senado en México es de origen, es decir, - como se ha analizado en el presente apartado - proviene desde la formación del Estado Mexicano; por otra parte hemos revisado que históricamente siempre se ha atendido a la naturaleza del régimen federativo en la integración del Senado porque se ha procurado en México, la igualdad numérica de la representación de las entidades federativas en este órgano del poder legislativo, por lo que adelantamos que el principio de representación proporcional en la forma en que se ha instaurado con las reformas del año de 1996 es incompatible con la naturaleza de representación federal al alterar la proporcionalidad representativa de los Estados miembros, como lo demostraremos en los capítulos subsecuentes.

Advertimos que de ninguna forma estamos en contra de los cambios pero éstos deben encontrar sustentos objetivos y respetar la evolución histórica constitucional y la mexicanidad de la entidad estatal por lo que contrargumentamos las afirmaciones contenidas en la cita textual del Dr. Carpizo quién sólo las sostiene para intentar justificar la introducción del principio de primera minoría y, por consecuencia el de representación proporcional, en la integración del Senado mexicano; dicho contraargumento lo sustentamos con las siguientes aseveraciones:

---

<sup>27</sup> Ibidem; p. 158.

<sup>28</sup> Ibid.; p. 380.

- El hecho de que se haya permitido la representatividad senatorial del Distrito Federal implica reconocer la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como una entidad federativa como lo corroboró la Ley Suprema de 1917 en su artículo 43 y más aún, las reformas constitucionales promulgadas en la presente década donde aún cuando existe la resistencia a reiterar la consideración de la Constitución federal de que el Distrito Federal como entidad federada asignándole sólo la ambigua expresión de “Gobierno del Distrito Federal”, ya se instituye en la propia Carta Fundamental un gobernador, un poder judicial y un poder legislativo autónomos (véase el artículo 122 de la Constitución Federal vigente). Esto sin que dejemos de considerar las peculiaridades del Distrito Federal como sede de los poderes federales.

- La supresión del Senado como órgano o sub-órgano integrante del Congreso Federal en la Constitución de 1857, como ya lo explicamos, se debió a las circunstancias políticas nacionales, en particular, la integración y desenvolvimiento clasista de este órgano colegiado, pero tan se consideró necesaria su existencia en nuestro régimen jurídico-político de gobierno que se le reinstauró en 1874.

- Durante el siglo XIX, México fue escenario de permanentes pugnas políticas en donde las decisiones fundamentales se tomaban en el fragor de la batalla por lo que no se pueden valorar como determinaciones objetiva y fundamente tomadas por lo que, en la actualidad, considerando el avance de la doctrina jurídico-política pueden reconsiderarse los planteamientos históricos para determinar la conveniencia o no de una desición histórica.

- Es negativo que se suprima la representación provincial paritaria en la estructura del senado pues ésta es la única vía que éstos tienen a su alcance para intervenir en la formación de la legislación federal, cuidando que no afecten sus intereses, y ello sin menoscabo de la representatividad de la voluntad popular general de los senadores.

Finalmente, hacemos notar que con los argumentos aducidos por el Dr. Carpizo, también se podría sostener la desaparición de la institución senatorial, como lo deja entrever el propio autor al referir la supresión del Senado en la Constitución de 1857, y concluir conforme a esos razonamientos, que al no haber diferenciación en la naturaleza de ambas Cámaras, los senadores son iguales a los diputados en sus funciones por lo que debieran de

desaparecer la Cámara de Senadores, lo cual es un absurdo que desde luego no compartimos.

## 2. Conceptuación del Senado

En una segunda significación del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se anota que el Senado es:

“2. Cuerpo compuesto de personas de ciertas calidades, que en varias naciones tiene por principal cometido ejercer el poder legislativo juntamente con otro cuerpo nombrado por elección y con el jefe del Estado.”<sup>29</sup>

La anterior definición comprende los diversos caracteres que se asignan al senado: es siempre un órgano colegiado; su fin primordial es concurrir a la formación de las leyes ya como iniciadores sus integrantes, ya como aprobadores o desaprobadores; su naturaleza es electiva por lo que se le asocia siempre al sistema de gobierno republicano, y agregamos nosotros al sistema federal; efectivamente, siempre aparece al lado de otro cuerpo legislativo denominado en los sistemas latinoamericanos cámara de diputados; y en el proceso legislativo, en alguna de sus etapas, siempre interviene el titular del poder ejecutivo.

El vocablo Senado proviene del término latino “senex”, traducido como sesenta, en virtud de que los integrantes del senado romano debían de tener sesenta años cumplidos para poder acceder a tan digno cargo público, por lo que de tal requisito se deriva la templanza del espíritu tras la vasta experiencia adquirida a esa edad hacia de este venerable órgano colegiado, fuente de sabiduría en cuestiones políticas y de diversa índole.

Los tratadistas de Derecho Constitucional, e incluso los administrativistas y hasta los propugnadores del denominado “Derecho Parlamentario”, dan por sobreentendida la definición de Senado y únicamente se ocupan de exponer la estructura y facultades de dicho órgano de gobierno conforme al régimen jurídico vigente en un lugar y época determinada; así el Dr. Francisco Berlín Valenzuela en su libro “Derecho Parlamentario”, en relación con el senado mexicano, expone:

---

<sup>29</sup> Diccionario... Op. Cit.; p.1201.

“Cámara de Senadores. Es Cámara de representación territorial integrada por 64 miembros, representantes de las entidades federativas, dos por cada una de ellas, incluyendo al Distrito Federal, los cuales son electos directamente por el pueblo mediante el sistema de mayoría relativa, renovándose la mitad de los senadores cada tres años. (...)”<sup>30</sup>

(Se aclara que dicho jurista refiere esas características del Senado en México en virtud de que la última edición de su libro es de diciembre de 1993).

El autor del presente trabajo se atreve a ensayar la conceptualización del senado, con base en nuestro derecho positivo y en la lógica aristotélica que exige en toda definición se integre el género próximo y la diferencia específica, por lo que definimos a la institución senatorial en los siguientes términos:

El Senado es el sub-órgano del poder legislativo federal, de naturaleza federativa, que concurre con la asamblea de diputados, primordialmente a la formación de las leyes con base a las excitativas del Presidente de la República y los demás autorizados para presentar iniciativas de ley.

El género próximo es que pertenece a la categoría de sub-órgano del poder legislativo y la diferencia específica es su naturaleza federativa y la concurrencia con su colegisladora asamblea de diputados.

### **3. Funciones de la institución senatorial en México**

#### **3.1. Funciones del Senado, in género**

Por principio de cuentas, es menester señalar que el Senado es un órgano de gobierno existente tanto en sistemas de gobierno ya parlamentario, presidencial o semipresidencial, entendidos éstos como especies de formas de gobierno democrático en los términos expuestos en el capítulo primero de esta obra, y que la institución senatorial se encuentra en la estructura de los poderes legislativos bicamerales en contraposición a los unicamerales; de esto se deriva que dicho órgano legislativo posee características particulares de

<sup>30</sup> Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, 1ª. edición; p. 280.

acuerdo al régimen político en que se encuentra inserto, sin embargo con base en estudios comparativos ha sido posible, generalizar un conjunto de funciones comunes en todos los Estados que presentan el sistema bicameral.

Antes de destacar las funciones del órgano colegiado que nos ocupa conviene especificar qué entendemos por el término función aplicada al campo del análisis de los sistemas políticos y específicamente como categoría analítica dentro del enfoque sociológico estructural-funcionalista.

Según nos explica el Dr. Eduardo Andrade Sánchez en su obra “Introducción a la Ciencia Política”:

“...En realidad un mismo objeto puede ser estudiado desde ángulos distintos o con intenciones diversas; de ello dependerá que el análisis se le denomine de una u otra forma. Podríamos decir, sintetizando, que el enfoque estructural consiste en preguntarse cómo es este objeto, en tanto el enfoque funcionalista preguntaría qué hace este objeto.

La noción de función se introdujo a las ciencias sociales particularmente desde el campo de la biología; el sociólogo Herbert desarrolló en el siglo pasado una analogía entre los organismos vivos y la sociedad; a esta escuela se le ha llamado por esa razón, organicista y por la misma idea de función, efectuada por las distintas partes que conforman el organismo social.

Como puede apreciarse, el funcionalismo y el estructuralismo vienen a ser como las dos caras de una misma moneda. En realidad no existe el uno sin el otro; lo que sucede es que depende si se observa el anverso o el reverso. Cuando se organiza un análisis estructural para diferenciar a las partes, se toma en cuenta, en la mayor parte de los casos, las funciones que las distinguen; a partir de esa operación es posible determinar su disposición en el todo. El funcionalismo al plantearse como problema principal lo que cada una de las partes hace respecto del todo, tiene que considerar también a la estructura. (...)<sup>31</sup>

De la anterior transcripción podemos deducir entonces que la función es la actividad o el conjunto de actividades que una estructura desarrolla para alcanzar una finalidad, y generalmente la función se define por la finalidad misma. También se colige que las funciones van relacionadas entre sí y sólo

<sup>31</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Oxford. México, 1999; 2ª edición; p. 244-5.

para propósitos analíticos se segmentan pues además debe revisarse la interrelación de un órgano con los demás para estudiar cabalmente un organismo o estructura.

Con base en las anteriores ideas procederemos a exponer las funciones que realiza el senado en general para posteriormente en los siguientes tópicos referirlas a las facultades de dicho sub-órgano en nuestra normatividad constitucional vigente. Dicho análisis lo realizaremos, primero, considerando las actividades que el mismo realiza conformando el Congreso en su totalidad y luego avocándonos al análisis de las facultades específicas o exclusivas que se le asignan. Para tal fin nos basaremos en la tipología establecida en la obra citada del Dr. Berlín Valenzuela adaptándola al órgano senatorial, complementada con opiniones de otros autores.

### **Función legislativa**

Esta función es la que dio origen y nomenclatura al órgano o poder al que pertenece nuestro objeto de estudio, como ya lo mencionamos, es la función primordial y consiste en que el sub-órgano senatorial coadyuva en la elaboración de las leyes, como históricamente lo ha realizado desde su origen en los términos que de igual forma ya han quedado apuntados.

El órgano legislativo surge como consecuencia de la doctrina de la división de poderes y por ello corresponde a éste intervenir en forma predominante en la elaboración de las normas jurídicas generales abstractas, e impersonales. El grado de intervención en el proceso legislativo depende del sistema de gobierno así como de las circunstancias políticas imperantes en un lugar y momento determinados, por ende, respecto del senado generalmente se le atribuye una coparticipación junto con la asamblea o cámara de diputados.

### **Función de control**

Al senado corresponde controlar en algunas ocasiones al sub-órgano colegislador ya sea con el derecho de modificar o desaprobar las iniciativas de ley que en éste se han discutido, pero el cumplimiento de tal función se observa predominantemente en el control de algunas actividades del órgano ejecutivo o administrativo, y en ocasiones hasta interviene en el poder judicial; respecto del ejecutivo actúa ratificando la designación de funcionarios de éste,

supervisando o examinando las acciones de éstos en ciertos rubros de la administración pública, emitiendo recomendaciones en el desarrollo de las actividades ejecutivas, autorizando el ejercicio de facultades específicas a los altos funcionarios, etcétera. En los regímenes parlamentarios incluso se llega al grado de solicitar la dimisión del titular del poder ejecutivo general o jefe de gobierno cuando éste actúa en contra de la política determinada por la asamblea legislativa que lo eligió para que ocupara dicho cargo.

Debe entenderse que comúnmente estas actividades se realizan conjuntamente con el diverso órgano legislativo, sin embargo, el senado posee un buen número de poderes propios que ejercitar en este ámbito de control.

### **Función representativa**

Se afirma que de esta función derivan las demás, en efecto, la representación política es connatural al cuerpo colegiado en estudio. Los regímenes democráticos modernos se sustentan en un sistema de partidos, institutos públicos que surgen a la vida jurídica con el fin de recoger las demandas de las diversas clases sociales y hacerlas patentes ante los diversos órganos de gobierno, proyectándolas en última instancia en la legislación vigente.

Así, el senado en la mayoría de los Estados tiene una composición pluripartidista en virtud del diverso origen político-sectorial de sus miembros, lo que ha motivado la existencia del principio de representación proporcional para la elección de éstos con la finalidad de que aún las más pequeñas minorías políticas representativas de un determinado sector social tengan participación en el congreso.

La “Ley de hierro de las oligarquías” ha servido de argumento para que se trate de menoscabar la representatividad de los órganos de gobierno y en particular de la institución que nos ocupa pues se afirma que los representantes se olvidan de su cometido y atienden puramente a sus intereses particulares, sin embargo, existe la circunstancia de que en los Estados modernos los cargos de elección popular son temporales y los fenómenos políticos son impredecibles por lo que modifican las pautas de conducta de los dirigentes de partido por lo que el fatalismo de dicha ley es de ocurrencia relativa.



## **Función jurisdiccional**

No obstante que la actividad jurisdiccional corresponde a un determinado conjunto de órganos estatales creados ex profeso para cumplirla la institución senatorial desarrolla actividades de resolución de controversias en determinados ámbitos de gran trascendencia para el desarrollo de las entidades de poder político. Incluso en algunos casos llega a poseer facultades para dirimir conflictos electorales.

Debemos entender por función jurisdiccional aquella que tiende a la resolución de conflictos mediante decisiones que tienen la calidad de definitivas y debe entenderse por lo anotado en el párrafo anterior que en realidad la intervención del senado en este aspecto, es excepcional.

## **Función administrativa**

Se denominan funciones materialmente administrativas del senado aquellas que conllevan a la organización de su régimen interior, además surge cuando se realizan procesos administrativos y en ocasiones hasta el senado efectúa actividades tendientes a la aplicación de una ley en particular, es decir, interviene expidiendo o prestando determinados servicios a la ciudadanía.

Así, también el senado tiene contacto directo con la ciudadanía en el servicio público pero se entiende que circunscrito a lo relacionado con la actividad legislativa, prestando asesorías, servicios bibliotecarios, coadyuvando con el poder ejecutivo en trámites administrativos que benefician a ciertos sectores sociales, entre otros.

## **Función indagatoria**

Mediante esta función el senado se ocupa de investigar las necesidades de los representados generalmente con la participación de la otra cámara, lo que conlleva a la integración de comisiones generales o especiales, pero lo más importante es que en ocasiones efectúa procesos investigatorios de carácter particular motivados por la afectación de intereses públicos regionales o nacionales con el fin de prevenir o remediar un conflicto político general.

## **Función de comunicación**

La comunicación es un proceso permanente y necesario y una entidad de poder político como el senado requiere no sólo la atención primordial de la misma sino la búsqueda de procesos novedosos y eficaces para cumplir tal finalidad. Esta se da respecto de dicho órgano de gobierno, en múltiples niveles: directamente con la ciudadanía pues la representatividad de éste la hace necesaria; se instaura con múltiples órganos de gobierno destacando la importancia de la comunicación con los titulares de las dependencias del poder ejecutivo; con diversas instituciones públicas como son universidades, centros de investigación, entre otras; con los representantes grupos de presión tales como sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles y políticas; jefes de Estado y funcionarios extranjeros; organizaciones internacionales; órganos legislativos del exterior entre otros. La comunicación más importante –que en ocasiones se descuida–, es la de los senadores entre sí.

## **Función financiera**

En algunos sistemas de gobierno se encarga al órgano legislativo la vigilancia en el ejercicio del gasto público, es decir, se revisa la contabilidad de las dependencias públicas para analizar si las erogaciones realizadas se ajustaron a los planes y programas de gobierno, en otros términos, se puede decir que se ejercita una función fiscalizadora propiamente dicha. Se le asigna esta función por la representatividad general de dicho órgano, y requiere del desarrollo de multifacéticas acciones como son: inspección de los rubros en que se aplica el gasto, auditorías, revisión de los soportes contables, citación de autoridades hacendarias para la aclaración de ciertos aspectos fiscales, entre otros. Como se puede deducir ello requiere el auxilio de toda una maquinaria administrativa conformada por expertos en materia fiscal, contable y jurídica.

## **Función política**

Aunque todas las funciones anteriormente mencionadas tienen en forma implícita un matiz político ya que el órgano senatorial tiene esta naturaleza pues ejercita el poder público al ser un órgano o sub-órgano de gobierno, referimos esta función a aquellas actividades que tienen como finalidad la conservación o ampliación del poder de dominación del Estado y por tanto son

trascendentales para su subsistencia, mismas que por lo general inciden en la estructura gubernamental del ente estatal y que son ajenas al ejercicio de la función legislativa ordinaria. Así, verbigracia, podemos mencionar la modificación territorial y la designación del titular del poder ejecutivo en situaciones extraordinarias.

### **Análisis funcionalista de las facultades generales del Senado mexicano**

En este apartado haremos mención de las facultades que corresponde ejercer al senado en forma simultánea con la cámara de diputados, es decir integrando el denominado Congreso de la Unión así como la atribución legislativa que ejerce en forma conjunta y sucesiva con la Cámara colegisladora, además de las facultades que pueden ejercerse sin la intervención de la otra cámara.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su artículo 73 fracciones I, III y IV el Congreso tiene la facultad para admitir nuevos Estados a la Unión federal, formar nuevas entidades federativas dentro de los límites territoriales existentes y determinar, cuando no se suscite contienda, sobre los límites geográficos de los Estados miembros. Es obvio que conforme a lo que se anotó al final del inciso anterior que estas atribuciones corresponden a la función política, propiamente dicha, aunque se puede apreciar que se regulan situaciones notoriamente excepcionales.

La fracción V de dicho artículo 73, señala que el congreso General tiene la potestad para mudar la residencia de los poderes federales, lo que implica una facultad administrativa, sin embargo, es enorme la trascendencia demográfica- económica de dicha resolución lo que se corrobora con el mandato contenido en el numeral 44 de la propia Ley Suprema que ordena en tal supuesto la erección del estado del Valle de México, que implicaría una decisión fundamental en la vida gubernamental no sólo federal sino también de la entidad o entidades federativas afectadas geográficamente por dicho cambio de residencia por lo que preferimos calificar esta facultad como función política-administrativa.

En la fracción VII del artículo en comentario, se atribuye al Congreso de la Unión la potestad de establecer las contribuciones para cubrir el gasto

público lo que se puede tipificar como la función financiera o como lo señalan los constitucionalistas consiste en la facultad impositiva del Estado o conjunto de facultades en materia hacendaria. Esta hipótesis legal va concatenada con los diversos numerales 74 fracción IV, 75 y demás relacionados de nuestra Ley Fundamental. Cabe aclarar que en nuestro régimen de derecho positivo vigente es determinante la actuación de la Cámara de Diputados en este rubro actualizándose la función controladora que hemos tratado y la Cámara de Senadores sólo interviene como colegisladora integrante del Congreso de la Unión.

En la fracción XXVI se faculta al Congreso de la Unión para conceder licencias al Presidente de la República, erigirse en colegio electoral cuando falte en forma absoluta el Presidente de la República lo que de igual forma podemos catalogar como función político-administrativa.

Existen en la Constitución Federal algunas otras funciones político-administrativas tales como la apertura del periodo de sesiones cuando asiste el Presidente de la República a presentar su informe, o la toma de protesta del propio primer mandatario de la nación.

El caso de aprobación de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 de nuestra Ley Fundamental encuadraría a nuestro juicio dentro de la función política propiamente dicha.

Por otro lado, podemos afirmar, que de las atribuciones asignadas al Congreso de la Unión –y por derivación del senado como integrante del mismo- en el resto de las fracciones del artículo 73 de la multicitada Constitución, corresponden al ejercicio de la función legislativa. En dicha función el senado puede tener el papel de cámara de origen respecto de las iniciativas de ley o puede fungir como cámara revisora, lo anterior independientemente de la facultad de los senadores en lo individual para presentar iniciativas del tipo mencionado.

Para finalizar este apartado, es indispensable mencionar que el artículo 77 de la Constitución Federal establece una serie de facultades que pueden ejercer una Cámara sin intervención de la otra que podemos catalogar como funciones administrativas pues en resumen contiene las normas generales a que se sujeta el régimen interno senatorial, y en su caso, la cámara de diputados.

### 3.2. Análisis funcionalista de las facultades exclusivas del Senado en los Estados Unidos Mexicanos

En relación con la distribución de facultades en el Congreso de la Unión, según el dicho del Maestro Felipe Tena Ramírez:

“El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que ‘afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular’, y a la de Senadores de ‘las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo’”.<sup>32</sup>

No obstante lo anterior el propio constitucionalista en cita enseguida nos precisa se adoptaron otros criterios para asignar distintas facultades propias de la Cámara de senadores como el de mayor ponderación e imparcialidad del senado e incluso señala que en diversos casos dejó de observarse el principio que reseña en la transcripción antes realizada.

Por tanto, la asignación de las atribuciones específicas de la institución que nos ocupa obedeció a diversos principios y circunstancias políticas específicas, teniendo como base el principio federativo que en nuestro Estado motivó la creación de dicha institución senatorial.

Así tenemos que el artículo 76 de la Ley Fundamental vigente, establece, las siguientes facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

---

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional... Op. Cit.; p. 407.

La anterior potestad la podemos encuadrar dentro de la función de control del senado pues a éste le corresponde no sólo analizar la forma en que el ejecutivo desarrolla las relaciones internacionales sino aprobar, o no, los tratados que en representación de los Estados Unidos Mexicanos el Presidente de la República convenga con otros Estados.

Respecto de la primera parte de la fracción I del artículo 76 que se comenta, afirmamos que es justa la crítica que formula el Señor Licenciado Ernesto Gutiérrez y González al comentar la reforma realizada a dicha fracción en el año de 1976, al señalar que:

“ Con esta reforma, y mientras no se vuelva a cambiar el texto del artículo 76-I de la Constitución, los senadores estarán maniatados para discutir sobre la política internacional que el presidente de la República imprima al Estado, pues claramente se les dice en el texto que podrán analizar esa política pero sólo ‘... con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho rindan al congreso’<sup>33</sup>

En consecuencia, conforme al señalamiento del mencionado jurista, los senadores no podrán desviarse del cartabón establecido en los respectivos informes, y no respecto de lo que se omita decir en éstos, lo que es una grave limitante.

En relación a la atribución senatorial de aprobar o desaprobar los tratados conforme a la autorizada opinión de la mayoría de los constitucionalistas y diversos estudiosos del Derecho Internacional, es menester señalar que ésta conlleva la potestad de introducir enmiendas o reservas a los tratados pero no la de abrogar o denunciar los mismos, atribuciones éstas últimas que corresponden al Presidente de la República. Por otra parte se afirma que mientras el tratado no es ratificado por el Senado, y aquí destaca la importancia de esta facultad, no surte efectos en el orden interno, es decir, no es eficaz por estar sujeto a una condición suspensiva.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes

---

<sup>33</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993; p. 51.

superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; en los términos que la ley disponga.

Conforme al catálogo establecido con antelación esta es una función administrativa en virtud de que se somete a la ratificación senatorial el nombramiento de tan importantes funcionarios federales de los que depende la seguridad nacional.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Tal facultad podemos calificarla como función política y de control: política en virtud de que conlleva a la estabilidad estatal y controladora porque implica una sujeción de la voluntad del poder ejecutivo a lo que autorice el senado en ese aspecto. Aquí salta a la vista la importancia de la gramática en la redacción de los textos legales pues conservándose este texto conforme a la redacción literal realizada en el Constituyente de 1917 no se interpreta con claridad si el periodo de un mes se refiere sólo al último supuesto de estación de escuadras o también a los anteriores casos, la interpretación doctrinal se ha inclinado en este último sentido.

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Corresponde esta hipótesis normativa también a la función política y controladora en los términos referidos en el comentario en relación con la fracción que antecede y sólo queda por aclarar que la Guardia Nacional es el cuerpo de ciudadanos mexicanos organizados e instruidos por los gobiernos de las entidades federativas para tomar las armas en defensa del país en situaciones extraordinarias, institución diversa a la del ejército que es permanente, profesional y dependiente del ejecutivo federal.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a

elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Esta es una de las funciones propiamente políticas, que corresponden al senado y conforme a la doctrina constitucional es el caso identificado como “Desaparición de poderes locales”, supuesto de difícil aplicación en primer término por lo que prevé la última parte del propio dispositivo en estudio en el sentido de que se aplicará cuando las constituciones locales sean omisas al respecto; además se establece en dicho numeral que será aplicable cuando hayan desaparecido los poderes, es decir todos, lo que resultaría extraordinario en sumo grado.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Cuestión de suma trascendencia que corresponde a la misma clasificación funcional que la anterior pero que de igual forma resulta de increíble realización en virtud de que se opone a las hipótesis contenidas en el artículo 105 constitucional ya que implicaría el desarrollo de la función jurisdiccional simultánea a la atribuida a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, por lo que en razón de la doctrina de división de poderes, por razón de especialización, correspondería a esta última instancia la resolución de las controversias entre poderes de un Estado.

Por otra parte en relación con dichas fracciones V y VI cabe apuntar que hasta la fecha no se ha expedido ninguna ley reglamentaria para el ejercicio de esta facultad ni respecto de la anterior, quizá por los obstáculos para la aplicación de los supuestos normativos que dichas fracciones contienen.



VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Lo anterior es sin lugar a dudas una función jurisdiccional o como dirían los jurisconsultos, materialmente jurisdiccional, que corresponde en forma exclusiva al Senado, no obstante, conforme a los artículos 74 fracción V y 110 de la propia Carta Fundamental, su ejercicio queda condicionado a que la Cámara de Diputados promueva la excitativa o acusación correspondiente por lo que en opinión de diversos constitucionalistas en realidad esta facultad forma parte de una atribución general que corresponde al Congreso Federal.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

Ambas potestades senatoriales corresponden a la función de control que hemos explicado y en relación con la fracción I agregamos que conforme al numeral 122 de la Constitución General de la República, en su inciso B) fracción II, corresponde al titular del ejecutivo federal proponer al Senado el sustituto del Gobernador del Distrito Federal cuando éste sea removido, remoción que podrá hacerse conforme a lo ordenado en el mismo artículo 122 constitucional, inciso C), Base Quinta, subinciso E): cuando se altere el orden público del Distrito Federal o por causas graves se alteren las relaciones con los poderes de la Unión, y será la propia Cámara de Senadores la que acuerde la multimencionada remoción del Gobernador del Distrito Federal, lo que constituye otra facultad exclusiva de dicha cámara.

## X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Entre otras facultades exclusivas se encuentra la que ya ha quedado comentada en el punto anterior, es decir, la de acordar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que dicho sea con toda claridad, las causas que para su procedencia se han establecido están sujetas a la arbitraria valoración de los actores políticos, y asimismo señalamos que tipificamos ésta como otra función política del senado.

Asimismo en el artículo 111, tercer párrafo, de la Ley Suprema se encuentra la potestad de la Cámara de senadores consistente en declarar la procedencia de la persecución penal en contra del Presidente de la República, lo que también resulta una función política.

### **4. Descripción sobre la correlación de fuerzas políticas en el Senado de la República (1963-1997)**

Con antelación señalamos que en junio de 1963 se reformó el artículo 54 de nuestro Código Político Supremo para instaurar el sistema de “diputados de partido” con lo que se originó una mayor participación de las diversas corrientes políticas en la Cámara de diputados. En lo que concierne a la Cámara de senadores con base en la consabida representación paritaria por entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal, permaneció incólume en cuanto a su integración política pues todas las senadurías pertenecieron hasta 1993 a un mismo partido. La excepción fue en 1979, cuando se dio acceso a un senador por Oaxaca perteneciente al PMS, aunque su arribo respondió a una singular negociación política.

Las únicas reformas posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 en relación con el Senado fueron las siguientes:

a) En abril de 1933 se amplió del plazo de duración del periodo presidencial ahora de duración sexenal, y como consecuencia de dicha innovación buscando la correspondencia se reformó también el contenido del artículo 56 constitucional para ampliar el plazo de permanencia en el cargo de senador, de cuatro a seis años, estableciéndose además que dicho órgano colegiado se renovarían en su integridad.

b) Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de diciembre de 1986 se establece en el numeral 56 en mención que la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años, además de que la Legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito federal harán la declaración electoral respectiva.

Para ajustar a esta norma, se determinó que la mitad de los senadores electos en 1988, durarían en su encargo 3 años. Así, 32 legisladores serían electos en 1991 para sustituir a aquellos que se eligieron para la mitad del periodo.

Es importante apuntar este hecho, ya que resulta fundamental para entender la dinámica electoral del órgano que nos ocupa. Para ello apuntamos; en 1991 se eligió 32 senadores por 6 años. Esta dinámica será explicada con mayor precisión en un subsecuente apartado.

c) Con el Decreto de Reformas Constitucionales publicado el 03 de septiembre de 1993 cuando se impulsan modificaciones dirigidas a procurar una mayor pluralidad democrática en la conformación del Senado, pues se establece en el artículo 56 de la Ley Fundamental, reformado, lo siguiente:

“Artículo 56. Para integrar a la Cámara de Senadores en cada Estado y en el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa cada seis años.”

En 1994 se busca respetar los 6 años de los senadores electos en 1991, los que dejaron su cargo en 1997. A partir de 1994 por primera ocasión la Cámara se integra por 128 miembros.

Incluso en refuerzo de esta impresión habría que anotar que la incorporación de senadores de primera minoría surtió efectos hasta los comicios celebrados en 1994, y mediante transitorios a la ley se buscó salvaguardar los derechos de los que habían sido electos en 1991, por lo que estos últimos permanecieron en sus cargos hasta 1997 (seis años).

Los partidos políticos nacionales existentes, con registro definitivo, al entrar en vigor dicha reforma y con miras a la elección de agosto de 1994 eran el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Ecologista de México (PEM) y el Partido del Trabajo (PT).

No obstante dicha transformación en la integración del Senado realizada por la combatividad de los partidos políticos de oposición al sistema electoral vigente, continuó la sobrerrepresentación del PRI en la integración de este órgano colegiado, y así los autores del libro “La Reforma Electoral de 1996”, en relación con este asunto, nos exponen:

“Los resultados globales de 1994 para senadores ilustraban también que la fórmula de tres a uno seguía otorgando una sobrerrepresentación notable al partido mayoritario, mismo que consiguió aproximadamente 50% de los votos, con lo cual logró 74% de los senadores; es decir, una sobrerrepresentación de 24 puntos porcentuales. Entre tanto el PAN conquistó 26% de los sufragios, lo que se tradujo apenas en 19% del total de senadores, y el PRD debió conformarse con 6% de la representación senatorial a pesar de haber obtenido a su favor 17% de los votos. (...)”

En ese estado de cosas y conforme a las protestas de los partidos de oposición se suscita otra reforma constitucional electoral publicada en agosto de 1996 y reglamentada en 1997 en la ley correspondiente, de la que nos ocuparemos en el capítulo siguiente. Sin embargo, a esta altura del texto vale la pena subrayar, que han sido las presiones políticas y en especial los afanes de alcanzar mayores espacios de actuación, las motivaciones fundamentales de las modificaciones legales, pese a que ello pueda contravenir el espíritu original de las instituciones, como hemos venido señalando.

Incluso, en la concepción del conflicto mediante criterios de sobre y subrepresentación subyace un valor de representatividad partidista, que evidentemente se desapega a aspectos de orden de funcionalidad del órgano, vistos éstas desde la óptica de las atribuciones al senado.

## **CAPITULO IV. REFORMA POLITICA ELECTORAL DE 1996 Y SU REPERCUSION EN LA CONFORMACION DEL SENADO MEXICANO**

En el presente capítulo estudiaremos las reformas constitucionales de agosto de 1996 y las respectivas reformas legales a la ley electoral reglamentaria con un enfoque hacia el sub-órgano legislativo en estudio. Para ello seguiremos un método deductivo, es decir, en primer término se comentarán algunas trascendentales innovaciones en materia electoral con repercusión en el ámbito federal in género; luego, explicaremos de manera específica los principios electorales vigentes con base a los cuales se estructura el senado conforme a los lineamientos constitucionales y para terminar el presente apartado abordaremos un estudio de la reglamentación contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en vigor sobre la conformación electiva de la institución senatorial.

### **1. Antecedentes y aspectos generales de la reforma política electoral constitucional de 1996**

Las innovaciones en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 fueron motivadas por diversos reclamos de los partidos políticos, entre las que destaca el requerimiento de una mayor apertura democrática conjuntamente con las exigencias internacionales de adecuar la normatividad electoral de los Estados a las complejidades sociales, otorgando una mayor participación a la ciudadanía en los procesos políticos.

A nuestro juicio esta ha sido la más trascendental reforma de la década de los 90 puesto que transformó distintos aspectos del sistema electoral en sentido estricto incluso impactó a las estructuras políticas del Estado Federal, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal.

Como sería prolijo intentar el comentario, aún somero de cada aspecto de las reformas y rebasaría los propósitos del presente trabajo, sólo mencionaremos los cambios que incidieron en forma directa o indirecta en el órgano senatorial, ya sea en su conformación o en su dinámica jurídico-política cotidiana, para después hacer mención de las consecuencias de tales

innovaciones legislativas en la transformación de la participación e integración partidista en los órganos de gobierno.

Como lo hemos comentado en forma insistente, el senado mexicano es la expresión de la representación federativa lograda a través de la expresión de la voluntad popular, y que tales fines se realizan mediante los partidos políticos.

Sin embargo, las reformas electorales se justifican como expresiones de la voluntad popular. En especial aquella que refiere una igualdad de condiciones entre los partidos, que no necesariamente signifique la aplicación de fórmulas, que al violentar el espíritu y naturaleza de los órganos de gobierno pueda derivar en inconsistencias legales, con eventuales repercusiones políticas.

Por ello, destacan de las innovaciones constitucionales en comentario, la fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal vigente, que determinan algunos aspectos encaminados a promover la igualdad entre los partidos en rubros que no impactan en su real fuerza, redimensionando o subsumiendo la misma, como son las siguientes:

“Artículo 41.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley;

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal

Electoral, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte con lo anteriormente señalado, se repartirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b)...”

Resulta de gran importancia lo referido en el párrafo anterior puesto que determina las reglas de financiamiento de los partidos políticos en donde se establece como primordial el principio de equidad destacando en particular para efectos de nuestro estudio la alusión al número de senadores a elegir y la representación partidaria en la Cámara respectiva pues el dato numérico de la Cámara de Senadores es básico para efectos de financiamiento político.

Otro aspecto básico de la reforma constitucional en cita es lo que se establece en el propio artículo 41 en su fracción III, que señala:

“Artículo 41.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.”

Además de la novedosa estructura y funciones del Instituto Político que se menciona en esta disposición constitucional nuevamente se conjugan en este dispositivo los principios de representación política y representatividad partidista para la elección de consejeros del Poder Legislativo que fungirán como miembros del Instituto Federal Electoral siendo factor en la especie la



pertenencia de los miembros de los partidos políticos a alguna de las Cámaras legislativas.

También se contienen en estas innovaciones constitucionales novedosas reglas para la integración de la Cámara de diputados y la conformación del Senado, estas últimas serán motivo de análisis en el próximo apartado.

Resulta interesante mencionar que ha sido trascendente en sumo grado el impacto democratizador de las reformas en estudio, no obstante que los diversos artículos transitorios han aplazado su integral aplicación y será hasta las elecciones federales del año 2000 cuando se apliquen en toda su magnitud, que en la actualidad es la primera ocasión que el Partido Revolucionario Institucional no tiene una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados ya que cuenta sólo con el 47% de los escaños; además los partidos políticos opositores gobiernan diez entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas), además del Distrito Federal; asimismo, en diversas Legislaturas locales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es minoría. Lo anterior da muestra de la diversidad y compleja participación política partidista vigente y para ello presentamos de forma esquemática cómo se integran las cámaras de diputados de las diferentes entidades:

## INTEGRACION DE CONGRESOS LOCALES

Estado	PRI		PAN		PRD		PT		PVEM		OTROS		Congreso		Total
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	M SIMPLE	M ABSOLUTA	
AGS.	6	4	12	1	0	1							PAN	PAN	27
BC.	4	7	11	2	0	1							PAN	PAN	25
BCS. <sup>34</sup>	2	3	1	1							12	0	PRD-PT	PRD-PT	21
CAMP.	16	3	1	2	4	5	0	1					PRI	FRI	35
COAH.	19	0	1	0	0	1					0	3	PRI	PRI	32
COL.	8	2	4	1	0	3							PRI	SMA	20
CHIS.	21	3	2	3	1	3	0	1			0	1	PRI	PRI	40
CHIH.	16	2	6	5	0	3							PRI	FRI	33
D.F.	0	EL	2	0	38	0	0	3	0	3			PRD	PRD	66
DGO.	14	0	1	1	0	2	0	4					PRI	FRI	25
GTO.	6	5	14	2	2	3	0	1	0	1	0	1	PAN	SMA	36

<sup>34</sup> La coalición PRD-PT obtuvo el triunfo en 12 distritos.

GRO.	23	7	0	1	5	9				0	1	PRI	PRI	46	
HGO.	16	2	2	5	0	2						PRI	PRI	27	
JAL.	11	6	9	11	0	2		0	1			PAN	S/MA	40	
MEX.	30	0	10	12	5	11	0	2	0	4	0	1	PRI	S/MA	75
MICH.	18	0	0	4	0	7	0	1				PRI	PRI	30	
MOR.	8	5	3	4	7	4				0	1	PRD	B/MA	30	
NAY.	5	0	3	2	7	2	3	1			0	1	PRI	S/MA	30
NL.	9	6	17	6			0	2			0	2	PAN	PAN	42
OAX.	23	2	0	4	2	11							PRI	PRI	42
PUE.	25	1	1	6	0	4	0	1	0	1			PRI	PRI	39
QRO.	7	3	8	3	0	1	0	1	0	1	0	1	PAN	S/MA	25
Q. ROO	11	4	0	2	4	3	0	1					PRI	PRI	25
SLP.	9	5	6	4	0	2	0	1					PRI	PRI	27
SIN.	21	3	3	5	0	5							PRI	PRI	40
SQN.	9	5	6	4	6	3							PRI	S/MA	33
TAB.	18	1	0	1	0	11							PRI	PRI	31
TAMPS.	17	4	0	4	2	4							PRI	PRI	32
TLAX.	16	1	0	3	2	6	1	2	0	1			PRI	PRI	32
VER.	21	6	2	7	1	6	0	1	0	1			PRI	PRI	45
YUC.	10	5	5	3	0	2							PRI	PRI	25
ZAC.	11	1	1	3	6	4	0	2					PRI	S/MA	30

Pese a lo expuesto anteriormente, en relación a los vínculos entre reformas electorales que promueven la apertura y la integración plural de los diferentes órganos de gobierno, cabría plantear las siguientes impresiones:

- Las reformas legales han dado respuesta a las demandas sociales y de contexto internacional sobre mayor equidad entre los partidos. Ello es interpretado como un sustancial avance hacia la democratización.
- La expresión popular se ha canalizado institucionalmente, a través de los partidos, los cuales han hecho su papel para ceder uno y presionar otros para impulsar la apertura de espacios.
- La norma vigente sienta condiciones sólidas de igualdad entre los partidos, pero no necesariamente derivan en una conformación plural de los órganos, ya que el acceso a los mismos depende de la fuerza

electoral de cada partido, entendida ésta en sentido de la más pura democracia, como capacidad para convencer al electorado.

## **2. Modificaciones constitucionales que contemplan la figura de senadores de representación proporcional**

Por principio de cuentas, es menester efectuar un análisis comparativo de los diversos textos que ha tenido el artículo 56 de la Constitución Federal para poder entender en toda su amplitud las reformas constitucionales realizadas a dicho numeral y la ley electoral respectiva. Para ello es menester reproducir de nueva cuenta su redacción primigenia:

“Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.”<sup>35</sup>

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933, el artículo de referencia estableció:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada seis años.”<sup>36</sup>

En 1986, se modificó dicho artículo sólo para limitar a tres años el periodo de renovación de la cámara. Luego el 3 de septiembre de 1993 fueron publicadas en el Diario Oficial en cita sendas reformas constitucionales, en donde el precepto 56 quedó así:

“Artículo 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.”<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Constitución Política... Versión facsimilar, Op. Cit.; p. 61.

<sup>36</sup> Berlín Valenzuela,... Op. cit.; p. 348.

<sup>37</sup> Berlín Valenzuela.... Ob. Cit.; pp. 327-328.

Finalmente, conforme a las reformas a nuestra Ley Fundamental mediante Decreto publicado en el Diario Oficial respectivo el 22 de agosto de 1996 el texto vigente del artículo en mención es el que sigue:

**“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho 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. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político, que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.**

**Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.**

**La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”**

(Las letras negritas y el subrayado son nuestras).

Como se observa en las transcripciones anteriores y conforme a lo que ya se había mencionado con antelación, hasta 1993 se había conservado en la regulación constitucional el sistema de representación paritaria de las entidades federativas.

Para entender con mayor precisión la dinámica del senado sería importante anotar su transformación profunda en años recientes. Así, con la reforma constitucional de 1986 que modificó el texto en estudio para renovar por mitad a la Cámara de Senadores cada tres años se buscó darle un mayor dinamismo al órgano. Se pretendió que los representantes en ese cuerpo colegiado tuvieran una mayor cercanía con los sectores sociales para poder así ganar el voto popular, lo que permitiría la integración de personas con experiencias recientes. Conforme a los artículos transitorios del decreto respectivo, en el año de 1988 fueron electos la mitad de senadores para un periodo de seis años (primera fórmula) y la mitad restante para un periodo de tres años (segunda fórmula).

El objetivo fue que para 1991 se eligieran 32 senadores (uno por entidad federativa), lo que permitiría renovar la mitad de la Cámara y éstos fueron electos por seis años.

Es con las reformas de septiembre de 1993, conforme a lo antes transcrito, cuando se aumentó el número de senadores a cuatro y se incorporó la fórmula de primera minoría. Ello fue motivado por la circunstancia de que el Constituyente Permanente se encuentra con que tres años antes (1991) se habían electo 32 senadores para un periodo de seis años y con el fin de no conculcar los derechos de este grupo de senadores y bajo el principio de respeto a la voluntad ciudadana se decide incrementar el número de miembros de la Cámara senatorial.

La incorporación de la figura de representación proporcional atendió a criterios eminentemente políticos, en el cual se soslayó la observancia a la representación paritaria en aras de impulsar mayor presencia partidista, así, se introduce la fórmula de primera minoría para la elección de un cuarto senador por entidad federativa, lo que significa, como en forma clara lo enuncia el precepto en estudio, que se asigna esa tercera senaduría al partido político que haya quedado en segundo término en cuanto a número de sufragios en la elección respectiva.

Además de la anterior otras razones que motivaron el aumento del número de integrantes del senado a 128 miembros fueron las siguientes:

- Permitir que los partidos presentaran dos fórmulas por entidad federativa para que en caso de alcanzar la mayoría de votos en un Estado, alcanzaran dos escaños.

- Abrir la posibilidad de que la segunda fuerza electoral también tuviera su representación. Ello bajo la perspectiva de que serían la expresión de un importante sector de la ciudadanía.

En estas circunstancias los 128 escaños senatoriales se distribuyeron en 1993, de la siguiente forma:

- 32 provenientes de la elección de 1991.
- 64 electos por mayoría relativa.
- 32 emanados de la primera minoría o, dicho coloquialmente, del segundo lugar de la votación.

Como puede observarse, pese a la trascendente modificación en la integración del Senado, se respetó el principio de equidad en la representación estatal, ya que al margen de la forma de acceso, en cualquier caso hubo 4 senadores por entidad federativa.

Sin embargo, la fórmula resultó insuficiente para imprimir mayor pluralidad a la Cámara ya que se mantuvo un amplio predominio del partido hegemónico (PRI) y ello representó un fracaso a los intereses opositores, que promovieron la reforma, como se demuestra a continuación:

- En 1991, el PRI triunfó en las elecciones de senadores de 30 entidades, el PAN en 2, mientras que el PRD y el resto de los partidos minoritarios en ninguna.

- En 1994, el PRI logró la mayoría de sufragios en las 32 entidades por lo que le correspondieron 64 escaños. El PAN se ubicó como segunda fuerza electoral en 24 Estados, correspondiéndole igual número de escaños de primera minoría. El PRD bajo este esquema alcanzó 8 posiciones. Lo anterior se sintetiza en el cuadro siguiente:

SENADORES	PRI	PAN	PRD	TOTAL
Electos en 1991	30	2	-	32
De mayoría relativa electos en 1994	64	-	-	64
De primera minoría electos en 1994	-	24	8	32
TOTAL	94	26	8	128

Como ya se precisó, la fórmula de primera minoría tiene el propósito de imprimir pluralidad a la cámara de senadores. Sin embargo, tal objetivo no se alcanzó, pero no por la insuficiencia del método mismo, sino por la incapacidad electoral que en ese entonces mostró la oposición.

Incluso, si en un caso hipotético se aplicara la misma fórmula, pero con la votación que se registró a nivel nacional en 1997, cuando se presenta el

nivel de competitividad más elevado, la conformación de la Cámara de Senadores hubiera sido muy distinta.

Para demostrar esta impresión partiremos de las siguientes premisas.

- En 1997 de acuerdo a la ley vigente sólo habría renovación del 25% de la Cámara, aquellos miembros electos en 1991. Para efectos del ejercicio, aplicaremos dos supuestos: a) la renovación del 75% y b) la del 25% restante, considerando como referente anterior los comicios de 1994, quedando como sigue:

a) De acuerdo a los comicios de 1994 al PRI le corresponderían 30 escaños, por su triunfo en igual número de entidades y al PAN 2 del 75% del Senado. Debe considerarse que de acuerdo a las cifras oficiales publicadas por el IFE, el PRI triunfó en 22 entidades; el PAN en 7 y el PRD en 3, se tiene que:

- Por el principio de mayoría relativa al PRI hubieran correspondido 44 escaños; al PAN 14 y al PRD 6.
- Como primera minoría, el PRI hubiera tenido 10 escaños; el PAN por este principio alcanzaría 12 y el PRD 10.

En suma, la hipotética integración de la Cámara sería la siguiente:

SENADORES	PRI	PAN	PRD	TOTAL
Electos en anterior legislatura	30	2	-	32
Electos por mayoría relativa	44	14	6	64
Electos por primera minoría	10	12	10	32
TOTAL	84	28	16	128

Como puede observarse el PRI tendría 84 posiciones (65.6% del total de la Cámara); el PAN 28 (21.8%) y el PRD 16 (12.5%). En la actual integración, el priismo cuenta con 75 escaños; el PAN 31; PRD 15; PT 1 y hay 6 independientes.

Esto último difícilmente sería reconocido por los partidos distintos al PRI, mismos que recurrieron a la presión política a fin de que les fueran cedidos espacios de participación. En este marco, en 1996 se promueve la más reciente reforma electoral que entre otros aspectos introduce el principio de representación proporcional para la integración de una cuarta parte de la cámara, conforme a la parte del texto del artículo 56 transcrito en lo subrayado. Esta fórmula sumada a la primera minoría abre expectativas de un mayor número de curules para los partidos de oposición.

Cabe apuntar que el principio de proporcionalidad se aplicó en los comicios para senadores de 1997, en los que estaba prevista la renovación de las 32 posiciones que habían sido definidas en 1991. Así, conforme a lo que señalábamos anteriormente, será hasta las elecciones federales del año 2000 cuando se apliquen los tres métodos que a manera de resumen, anotamos a continuación:

- Elección de 64 senadores de mayoría.

- Elección de 32 senadores de primera minoría (segundo lugar en votos a nivel estatal). El escaño será atribuido al candidato que sea inscrito por su partido como primera fórmula.

- Elección de 32 senadores de representación proporcional, proveniente de una lista nacional que registra cada partido.

El segundo párrafo en comentario del artículo 56 constitucional dispone que para la elección de senadores de representación proporcional se considerará al territorio nacional como una sola circunscripción electoral. De esta forma, se aplica un criterio de distribución simple, al otorgar a cada partido el número de escaños que corresponden a su porcentaje de votación nacional.

Ejemplificando con sencillez lo anterior: si un partido obtiene el 50% de la votación nacional, le corresponderían 16 senadores; al partido que alcance 25% le serán asignados 8 escaños senatoriales. Sin embargo, la aplicación de esta norma no es tan simple, ya que los términos relativos no pueden ser exactos al contener números fraccionados. En tal caso, supletoriamente se aplica el criterio de resto mayor o fórmula del resto más alto, misma que explica el Dr. Eduardo Andrade, en los siguientes términos:



“... Consiste en determinar la cantidad de votos necesarios para ocupar cada curul o asiento en el órgano legislativo. Dicha cantidad se obtiene dividiendo el número de votos emitidos entre los lugares disponibles. Al resultado de esta operación se le denomina **cociente electoral**, que es la cuota de votos que debe ‘pagar’ cada partido para acreditarse un diputado (senador en nuestro caso). En el ejemplo citado, el **cociente electoral** era de 10,000 votos. Una vez que se asignan los diputados, según las veces que cada partido alcanzó el **cociente electoral**, se procede a adjudicar los escaños que faltan por distribuir de acuerdo al orden decreciente de los **restos** que hubieren quedado a cada partido.

Esta fórmula tiende a favorecer a los partidos más pequeños, sobre todo si la acumulación de los votos se hace a escala nacional, pues aún con pequeñas votaciones logradas en cada distrito, se puede lograr, por la suma de éstas, acreditar algunos diputados. (Senadores en la situación que comentamos).”<sup>38</sup>

El principio de resto mayor es definido con puntualidad en el artículo 18 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en su apartado 4.5 y subsecuentes que a la letra señalan:

“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 senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

---

38 ndrade Sánchez, Eduardo. Introducción a..., Op. Cit.; p. 193.

A continuación, ilustraremos la aplicación de dicha fórmula con un caso hipotético:

*En las elecciones la votación efectiva a nivel nacional se distribuye de la siguiente forma:*

<b>PRI</b>		41.5%
<b>PAN</b>		26.1%
<b>PRD</b>		23.3%
<b>PARM</b>		8.5%
<b>TOTAL</b>		100%

*En tal caso, el 41.5% de 32 son 13.28; el 26.7% equivale a 8.54; mientras que el 23.3% son 7.45 y el 8.5% son 2.72.*

*El primer paso de distribución se muestra con la siguiente tabla:*

<b>PARTIDO</b>	<b>VOTACION</b>	<b>EQUIVALENTE</b>	<b>CURULES ASIGNADOS</b>
PRI	41.5%	13.28	13
PAN	26.7%	8.54	8
PRD	23.3%	7.45	7
PARM	8.5%	2.72	2
TOTAL	100%		30

Como puede observarse se han asignado 30 escaños y están pendientes de distribuir dos posiciones. En la aplicación del principio de resto mayor, se otorga el número fraccionario más próximo a la unidad, por lo que una curul correspondería en el caso expuesto al PARM y la segunda al PAN.

Respecto del enunciado contenido en el multicitado segundo párrafo del artículo 56 existen, a nuestro juicio dos situaciones de crítica: primero, que rompe con el principio de representatividad de los Estados miembros de la Federación en virtud de que ya no existe una igualdad numérica en la

representación estatal por lo que este principio deforma la naturaleza del Senado y segundo, la generalidad de la fórmula pues no obstante que hace un envío a la ley reglamentaria debieran establecerse ciertas limitantes como las que más adelante propondremos para acotar la designación de senadores por tal principio. Sin embargo falta revisar la reglamentación que del mismo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, de lo que nos ocuparemos enseguida.

### **3. Modificaciones a la Ley Electoral (COFIPE) para otorgar la validez y constancia de elección a los senadores plurinominales**

En 1997 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en lo que concierne al principio de representación proporcional en el artículo 18, del que realizaremos comentarios respecto de cada párrafo, se dispone:

#### **“ARTICULO 18**

**1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:**

**a) Se entiende por votación nacional emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y**

En este apartado se reitera lo que se ha señalado en el sentido de que se considera al territorio de la Federación mexicana como demarcación general y única para efectos electorales y se consideran en principio, todos los sufragios emitidos para la elección de senadores por mayoría relativa.

**b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.**

Se establece aquí la determinación del número de votos que servirán de base para aplicar las reglas aritméticas para la asignación de escaños en el senado: de la votación general se restará además de los votos nulos la de los partidos políticos que no conservarán ya su registro como tales, es decir, como lo señala el precepto en comentario, los que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente. Tal dispositivo tiene relación con lo dispuesto en el Artículo 32, primera parte, del propio COFIPE que determina: 32.1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código. Ambos preceptos, están inspirados en el principio político de representatividad mínima.

**2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:**

- a) Cociente natural, y
- b) Resto mayor

**3. Cociente natural:** es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional;

**4. 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 senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiere senadores por distribuir.

Sólo se definen los conceptos básicos para la aplicación de las reglas específicas para la asignación de curules senatoriales.

**5. Para la aplicación de la fórmula se observará el procedimiento siguiente:**

a) **Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación nacional dicho cociente,**

Se enuncia aquí una simple regla lógico-matemática en la que el divisor lo constituye el llamado cociente natural y el dividendo es la votación nacional de cada partido político.

**b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedan senadores por repartir, éstos se asignarán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.**

Esta es la fórmula del resto más alto que ya se explicó e incluso ejemplificamos bajo el epígrafe anterior, por lo que en caso de duda remitimos a dicho apartado.

**6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.**

Respecto de la última parte de este precepto en cuanto al orden de candidatos en la lista nacional es importante lo dispuesto en el numeral 178 apartado 5 donde se dispone: La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

La exigencia de registro de por lo menos 21 listas de fórmulas para los candidatos de mayoría relativa se explica por la deontología de congruencia en la participación política pues si se aspira a obtener senadurías mediante el principio electoral de representación proporcional es menester acreditar interés en participar en forma predominante para la obtención de senadurías por el principio de mayoría. Debe recordar que nuestro sistema electoral es mixto, pero con preponderancia a la mayoría relativa, considerada ésta como la representatividad más directa de la voluntad social.

Sobre la supremacía de mayoría relativa baste citar que en la cámara de diputados el 60% de miembros provienen de ese principio y en la de senadores el 75%.

Finalmente, en el Título Quinto, Disposiciones Complementarias, Capítulo Cuarto denominado “De los Cómputos de Entidad Federativa de la Elección de Senadores por Ambos Principios y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores por el Principio de Mayoría Relativa” el artículo 256 del Código electoral en cita en su último apartado sobre el asunto en comentario, dispone:

2. El cómputo de entidad federativa para la elección de senadores por el principio de representación proporcional se determinará mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de esta elección, sujetándose, en lo conducente, a las reglas establecidas en los incisos a), b) y d) del párrafo anterior. En tales reglas sólo se determina que se sumarán los resultados de las actas distritales por entidad federativa y se asentará en acta diversa los resultados del cómputo y la declaración de validez de la elección y la elegibilidad de los candidatos para que con base en ellas el Consejo General del Instituto Federal Electoral asigne las senadurías de representación proporcional conforme a las reglas contenidas en el artículo 18, ya revisado.

En términos generales podemos afirmar que el Código electoral en cuanto a la elección de senadores por el principio de representación proporcional únicamente conceptúa lo dispuesto por la Ley Suprema sin que en parte alguna establezca nuevos criterios o delimitaciones para el desarrollo del proceso electoral correspondiente lo que implica una generalidad impropia conforme a lo que argumentaremos en el capítulo siguiente.

## **CAPITULO V. TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA DEL SENADO MEXICANO A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN SU CONFORMACION Y PROPUESTAS DE SOLUCION**

Bajo el presente epígrafe concretaremos los puntos críticos que se han realizado a las multicitadas reformas constitucionales del año de 1996 y a las respectivas modificaciones legales donde se implementó el principio de representación proporcional para la elección de determinado número de senadores; enseguida nos referiremos a las características que debe reunir una propuesta viable en materia electoral y específicamente en este rubro para, finalmente, presentar alternativas de solución a la problemática que presenta la actual conformación del senado.

### **1. Aspectos de crítica de la actual conformación del senado mexicano con base en el principio de representación proporcional**

Recapitulando las afirmaciones vertidas en los capítulos anteriores podemos concretar las críticas a la actual conformación del senado mexicano en dos aspectos:

El primero y más importante consiste en que se rompe la estructura de representación igualitaria de las entidades federativas que tradicionalmente fue paritaria. En la actualidad, con base en los principios electorales de mayoría relativa y primera minoría se asegura una representación de tres senadurías por Estado, sin embargo, la introducción del principio de representación proporcional deja al arbitrio de los momentos y fuerzas políticas la predominancia representativa de alguna entidad federativa sobre otras.

Lo anterior se deriva el segundo aspecto criticable de la regulación constitucional y legal vigente en la conformación del senado consistente en que no se establece límite alguno para la integración de las listas electorales respecto de las senadurías de representación proporcional.

Dicho en otros términos, los partidos políticos tienen la amplia libertad de proponer como candidatos a senadores a personas que sean oriundas y representativas de cualquier entidad federativa además de que la votación y cómputo electoral respectivos se realizan respecto de una sola circunscripción electoral nacional, por lo que en la práctica puede ocurrir que un Estado

miembro resulte sobrerrepresentado en el senado lo que resultaría peligroso cuando se discutiese alguna problemática o ley donde se vieran inmiscuidas dos o más entidades federativas.

Por ejemplo, si se listan más de dos candidatos de representación proporcional representando al Distrito Federal y resultaren los mismos electos en el proceso electoral respectivo es obvio que habrá una sobrerrepresentación de dicha entidad federada en el Senado, máxime que en principio por fuerza electoral partidista se presume que también ganarían las candidaturas por mayoría simple, representando a dicha entidad federativa (ya argumentamos en apartados anteriores el porqué consideramos al Distrito Federal como una entidad federativa). Así al presentarse un conflicto entre los intereses de ésta y el interés federal (conflicto de nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ejemplo conforme a la fracción IX del artículo 76 constitucional vigente, por ejemplo) en donde debiera de conocer y resolver en definitiva el Senado, obvio sería que predominaría el interés del Distrito Federal sobre el interés general y sería posible que en principio, el Distrito Federal tuviera ventaja en labor de “cabildeo” político y predominancia sobre el interés general representado por la federación, por la votación mayoritaria por el número de senadores, para que se resolviera en su favor puesto que habría menor representación de las otras entidades federadas. Esto puede ocurrir incluso cuando en alguna cuestión de la que conociera el senado hubiera interés de los senadores representantes de alguna entidad federativa con mayor representación senatorial que otra.

### **1.1. Requisitos de una propuesta factible en materia electoral**

El establecer una serie de sugerencias en el campo teórico es fácil para quien no ha incursionado en el terreno práctico. Irse a la aventura es muy sencillo para muchos, sin embargo nuestra pretensión es presentar alternativas factibles para el restablecimiento del principio de representación igualitaria de las entidades federadas en la estructura senatorial lo que conlleva a una reestructuración del órgano senatorial y en consecuencia al restablecimiento del principio federativo en el mismo.

Así conforme a la opinión generalizada de los estudiosos del denominado “Derecho Electoral” y “Derecho Parlamentario”, tales como los que se han mencionado a lo largo del presente trabajo y en particular



siguiendo los lineamientos de Dieter Nohlen<sup>39</sup>, se deberán tomar en cuenta para una propuesta en materia electoral, los siguientes factores:

*a) Elaborar un diagnóstico integral del sistema electoral vigente*

En este trabajo se ha realizado un estudio de los principios electorales que conforman nuestro sistema electoral vigente, incluso considerando las diversas entidades jurídico-políticas que se han mencionado en forma reiterada y nos hemos detenido en el estudio de los principios de representación partidista que conllevan a la elección de los integrantes del Senado, en específico, el relativo a la representación proporcional, por lo que consideramos prima facie, suficientemente cumplido dicho requerimiento y ya sólo operativamente si es que se implementaran las reformas aquí propuestas habría que realizar una investigación de campo respecto de un proceso electoral determinado.

*b) Determinar los objetivos de la reforma*

Este aspecto se ha enunciado en diversas ocasiones: el objetivo de la propuesta es restablecer la representatividad federativa de las senadurías en el órgano colegiado legislador. Inclusive, especialistas en la materia han señalado la deficiencia que da motivo a esta innovación tal como el Licenciado Bernardo Bátiz Vázquez, en su novedosa obra titulada “Teoría del Derecho Parlamentario”, quien la apunta en los siguientes términos:

“...se incrementó la representación proporcional por una lista de 32 senadores más, no representativos de las entidades, sino de los partidos, con lo que se rompió el principio de que esta Cámara fuera la representante del sistema federal y equilibradora de la de diputados.”<sup>40</sup>

*c) Determinar el mecanismo para alterar el sistema electoral y sus probables efectos políticos así como diseñar alternativas para determinar las probables consecuencias políticas de la reforma. De esto nos ocuparemos en el apartado que sigue.*

---

39 Nohlen, Dieter. “Conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM”; 1996.; pp. 61-65. Edición del propio Instituto. Citado en: Garita Alonso, Miguel Angel. “Los Sistemas...” Op. Cit; pp. 81-82.

40 Bátiz Vázquez, Bernardo. “Teoría del Derecho Parlamentario”. Oxford. México, 1999, 1ª edición; p. 88.

## **1.2. Alternativas de solución respecto de la problemática actual en la conformación del Senado mexicano con base en el principio de representación proporcional**

El mecanismo más sencillo para solucionar la problemática de quebranto del principio de representación igualitaria de las entidades federativas en el senado sería el de volver a la integración que prevalecía con el texto constitucional vigente desde el 3 de septiembre de 1993, donde se mantenía la elección de tres senadores por el principio de mayoría y uno por la regla de primera minoría. Sin embargo, las consecuencias políticas serían graves en virtud de que la reforma de 1996 fue motivada por el reclamo de las diversos partidos políticos de oposición existentes en ese entonces quienes exigían lo que como bandera política denominaron “mayor apertura democrática”, sin embargo en su momento no se valoró el quebranto en la consecuencia representativa senatorial de los Estados miembros al implantarse el principio de representación proporcional en los términos que con exceso se han comentado. Sin embargo, sería plausible que, aún cuando resultara políticamente riesgoso reimplantar esta forma de integrar el senado por no encontrar los actores políticos otra alternativa viable, sería preferible esta solución con miras a conseguir nuevamente el equilibrio federativo en la conformación del senado en nuestro Estado, puesto que a nuestro juicio debe prevalecer la juridicidad de las instituciones sobre las veleidosas razones de índole política.

Otra alternativa de solución a la problemática de integración senatorial actual y considerada como de corto plazo sería el establecer límites a las formas de designar a los candidatos para ocupar las senadurías de representación proporcional en donde se crearan no una lista general con base en una circunscripción nacional plurinominal en donde existe el riesgo de la sobrerrepresentación de una entidad federativa como ocurre en la actualidad sino establecer listas por regiones o acotando a que los candidatos sean representativos de las diversas entidades federativas con mayor densidad demográfica en forma igualitaria, con ello se respetaría la posibilidad de integración del órgano senatorial con las diversas fuerzas políticas existentes en el territorio nacional.

Por tanto, insistimos es que debe prevalecer la representatividad federativa del senado en nuestro país por ser una tradición antiquísima no obstante los retardatarios argumentos en contra de lo anterior de algunos doctrinarios que se autoproclaman como “modernistas” y que se han anotado

en capítulos anteriores pues el senado incluso debe conservar su carácter de institución que proteja los altos intereses patrios puesto que es posible que en un futuro próximo se revise y amplíe su órbita competencial por lo que reafirmará su importancia, tal y como lo muestra en la siguiente nota periodística del suplemento denominado “Quehacer Parlamentario”:

“Senado, más atribuciones. Para dotar al senado de la República de la facultad de aprobar los acuerdos, convenios y memoranda en materia de narcotráfico, seguridad pública y seguridad nacional, que suscriba nuestro gobierno con cualquier otro, se estudia una iniciativa de ley para reformar la fracción primera del Artículo 76 y la fracción décima del artículo 89 constitucional. (...)”<sup>41</sup>

Adicionalmente mencionamos que sería conveniente reinstaurar el mecanismo de renovación del senado por mitad cada tres años, tal y como se había establecido en las reformas constitucionales de 1986, en virtud de que como lo menciona el Dr. Francisco Berlín Valenzuela: “...lo que fue considerado como un avance dada la frescura que se daba a este órgano legislativo cada tres años al llevar, como ya lo expresamos líneas arriba, las demandas recientes de los electores, recogidas con motivo de las campañas políticas”.<sup>42</sup> Por tanto, por esto último y las alternativas de transformación del senado antes presentadas habría que reformar la Constitución Federal también en este sentido y al Código reglamentario respectivo.

---

41 “Quehacer Parlamentario”. “La Jornada”. Año 16, Número 5529. Martes 25 de Enero del 2000; p. 21.

42 Berlín Valenzuela, ... Ob. Cit.; p. 350.

## CONCLUSIONES

Una vez realizado el presente estudio en la forma en que se ha presentado, podemos establecer los siguientes enunciados generales que a manera de aprendizaje genérico surgieron del mismo:

1 El origen del Estado contemporáneo aunque tiene antecedentes remotos en diversas formas de organización comunitaria de la antigüedad, se explica con el surgimiento de las llamadas comunidades nacionales o Estados-Nación.

2 Se puede definir al Estado, in género, como una entidad compleja de carácter jurídico-político, cuyos elementos son: la población, el territorio, el gobierno, el poder público emanado de la soberanía popular, organizados éstos con base en una Ley Fundamental.

3 El Estado Federal es la síntesis de un proceso político evolutivo en el que se han establecido dos ámbitos competenciales diversos: la Federación y las entidades federativas, aunque ambos coordinados por una Ley Suprema, y en nuestro medio se agrega a estas últimas el Municipio Libre.

4 Las formas democráticas de gobierno son realidades multifacéticas y en México han dado origen a la República representativa con base a la cual se han estructurado diversos órganos de gobierno: de carácter tripartita en los ámbitos federal y estatal, pero unitario en el nivel municipal.

5 Históricamente, los principios de representación electoral han surgido así: primero, por su sencillez, el principio de mayoría; luego el principio de representación proporcional para la integración de órganos colegiados. Ambos principios al coexistir en un mismo espacio y tiempo han dado lugar a los denominados sistemas electorales mixtos.

6 El principio de representación proporcional ha exigido la aplicación de fórmulas matemáticas de complejidad creciente que procuran evitar la sobre y subrepresentación política. Este aspecto se ha constituido en un factor central en las relaciones interpartidistas y consecuentemente es elemento para la construcción de la dinámica política del país.

7 La necesidad de que el voto esté representado en su justa dimensión en las cámaras, se constituye en elemento central de luchas políticas.

En este marco es menester recordar la transformación que han sufrido las reglas de integración de las cámaras. En especial lo relativo a la denominada cláusula de gobernabilidad, misma que tiende a ser excluida en aras de evitar la sobrerrepresentación. Este aspecto incluso motiva al legislador a soslayar criterios de control y manejo cameral, necesarios para el desahogo del trabajo parlamentario.

El mismo espíritu del legislador no es retomado en 1996, en lo que respecta a la reforma legal que modificó la fórmula de integración del senado, ya que no impuso ningún límite al número de senadores que pueden acceder por ambos principios, provenientes de un solo partido.

Los motivos del legislador parecen apoyarse en la naturaleza de la representación senatorial, que difiere de la de diputados. Este aspecto en particular se constituye en uno de los argumentos nodales del presente estudio, ya que a nuestro juicio en la reforma del 96 se modifican aspectos sustantivos del senado y se manejan sin embargo como si sólo se tratase de un cambio menor.

8 Los sistemas mixtos intentan conciliar las problemáticas de fraccionamiento de la representación popular de los órganos de poder público y predominancia de alguna facción política para actualizar el principio de gobernabilidad estatal. Esta es la premisa que los justifica, pero en el caso que nos ocupa –la inclusión de la representación proporcional en la integración del senado– no se cuidaron aspectos de paridad entre el voto y su nivel de representatividad. Por el contrario, se produjo un efecto contrario al origen del senado; algunas entidades obtuvieron –en los hechos– mayor peso político que otras, como se expondrá gráficamente más adelante:

9 Existe una dinámica de interrelación permanente entre los sistemas electorales vigentes en un lugar y momento determinados y la forma de integración de los órganos de gobierno, por lo que deben perfeccionarse éstos para asegurar estabilidad política a dichas instancias gubernamentales.

10 En México la transformación ha sido profunda en un espacio de tiempo que podría considerarse corto desde una perspectiva histórica. Basta recordar que fue apenas en los 50's cuando se otorgó el voto a la mujer; en la

década de los 70's cuando se introduce la figura de diputados de representación proporcional y hasta los 90's cuando la organización y desahogo de los procesos electorales, al introducir esquemas de confiabilidad, empiezan a dejar de ser materia de confrontación política.

11 Visto desde esta perspectiva el proceso de reforma política –in genere– que México enfrentó en la última mitad del siglo pasado, ha sido positivo y acelerado. Sin embargo, a nuestro juicio está aún inconcluso y entre otros aspectos resta la conformación de un nuevo esquema de organización política, que responda a la nueva realidad social. En especial el senado y su transformación pueden ser signo de los cambios, pero a nuestro juicio el asunto se asumió con cierta ligereza y se evitó promover la transformación con la profundidad constitucional que hubiese requerido.

12 Insistimos sobre el particular porque la modificación de la naturaleza del senado, nos coloca –desde la perspectiva del derecho comparado– a la vanguardia, o bien debilita la estructura sustancial de una importante institución de nuestra República.

En refuerzo de las premisas antes expuestas, a guisa de ejemplo habría que referir los siguientes dos aspectos:

- Un importante grupo de países con régimen bicameral, mantiene una representación equilibrada entre las entidades que conforman su federación. En este tenor se inscriben los casos de Brasil, Estados Unidos de América, Francia, Italia e India (Para ejemplificar se usaron dos países de América; dos europeos y un asiático).
- En cada caso, como se desprende de lo referido en la publicación “Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos” que publicó el IFE en 1999 las particularidades son las siguientes.

*En Brasil desde el siglo pasado se aplica el sistema mayoritario para la elección de senadores. Se eligen tres senadores por cada estado.*

*Estados Unidos cuenta con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por el Senado, o Cámara alta, y por la Cámara de Representantes, o Cámara baja. La Cámara alta está integrada por 100 miembros electos por los estados de la Federación, para un mandato de seis años. Cada estado*

*elige dos representantes al Senado, sin tomar en cuenta el tamaño de su territorio o el número de habitantes.*

*Francia tiene un Parlamento bicameral, con un Senado y una Asamblea Nacional. El periodo de los senadores es de nueve años, y son electos en cada departamento administrativo mediante una fórmula indirecta.*

*Italia es una democracia representativa en la que la función de legislar recue en el Parlamento. El Parlamento italiano está conformado por dos asambleas: la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Los miembros del Senado de la República son electos con base regional, por medio del voto directo y secreto de los electores mayores de 25 años.*

*En la India, según la Constitución, el Parlamento es conformado por el presidente de la República, el Consejo de los Estados (Rajya Sabha), como Cámara alta y la Cámara del Pueblo (Lok Sabha), como Cámara baja. El Consejo de los Estados cuenta con 245 miembros. De ellos, 12 son designados por el presidente de la República de entre los ciudadanos que se hayan destacado en materias como literatura, ciencia, arte y servicio social; el resto son electos por cada una de las legislaturas estatales. El número de senadores por estado es directamente proporcional al número de su población.*

13 En ninguno de los apartados del COFIPE que establecen los requisitos de elegibilidad, se definen reglas que pudiesen determinar alguna obligación partidista a fin de que sus listas de candidatos respondan a algún criterio de representatividad equilibrada en los Estados.

Para ello baste citar los siguientes numerales del COFIPE que a la letra señalan.

#### Artículo 7

- 1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:**
  - a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;**

- b) *No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;***
- c) *No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;***
- d) *No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;***
- e) *No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral, y***
- f) *No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.***

#### Artículo 18

- 1. *Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:***
  - a) *Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional, y***
  - b) *La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.***



2. ***La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:***
  - a) ***Cociente natural, y***
  - b) ***Resto mayor.***
3. ***Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.***
4. ***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 senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.***
5. ***Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:***
  - a) ***Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, y***
  - b) ***Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.***
6. ***En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.***

Incluso es de destacar que el último apartado del artículo 18 refiere únicamente que se seguirá el orden sin que defina algún requisito en la forma de integración de la misma.

14 México en 1963 inició las reformas constitucionales y legales para mejorar la representatividad política en los órganos estatales de elección

popular. Los procesos han estado enmarcados en una dinámica de prudencia política, ya que los avances y/o modificaciones no son producto de tensiones extremas o crisis de poder y por el contrario han abierto paulatinamente los canales de participación política.

15 De 1963 a 1996 se ha buscado perfeccionar la representatividad de los órganos colegiados mediante la combinación de los diversos principios electorales por lo que actualmente prevalece el sistema mixto con preponderante mayoritario. Este último factor tiene su fundamento en diversos aspectos:

- Con la mayoría relativa se procura una más directa representatividad social.
- Los personajes surgidos de este principio logran un contacto más directo con la ciudadanía. Se evita la ambigüedad que pudiera significar la representación de fuerzas políticas. Incluso, suele argumentar que las personas electas vía plurinominal, al no tener contacto con el electorado, no pueden conocer sus necesidades y en consecuencia su papel tiende a la apatía.
- El sistema político mexicano es presidencialista, no parlamentario. En el mismo elegimos a la persona, antes que el postulado político que abanderara.

16 El “Senatus” romano y la “Bule” griega son los primeros antecedentes del Senado contemporáneo; esta segunda asamblea tenía funciones similares a la institución senatorial de un sistema bicameral actual por lo que resulta ser el origen más cercano al Senado mexicano.

17 En México, desde su origen –Constitución Federal de 1824–, el Senado tuvo una naturaleza federativa con una representación equilibrada de las entidades federativas. En este marco basta con citar las palabras de Arturo Alvarado en su participación del texto “El Congreso Mexicano”, que fue compilado por Francisco Gil Villegas para el Instituto de Investigaciones Legislativas en 1994 y que con relación al senado advierte:

*El Senado de la República, Cámara Alta constitutiva del Congreso de la Unión es la institución republicana que cristaliza el pacto federal. Es el cuerpo que, simboliza la soberanía que surgió originalmente de la unión entre*

*la entidades federativas, y que equilibra la representación que emana de la elección de diputados a la Cámara Baja, en distritos uninominales configurados bajo el criterio del volumen de población y no de su sede geográfica.*

*El Senado es el cuerpo legislativo que, efectivamente, consolida el pacto original, que crea la Federación de sus estados y produce sendos órdenes especiales, el federal y el estatal, coordinados para garantizar el ejercicio cabal de las libertades y de la igualdad y entre los estados integrantes, con la finalidad de crear un Estado superior y soberano, al que le entregan una serie de facultades y atribuciones sobre el conjunto nacional.*

*Además de mantener la representación paritaria de los estados de la Unión, es una Cámara revisora, de contrapeso legislativo. El Senado es el encargado de supervisar el ejercicio del Poder Ejecutivo en acciones que afecten el funcionamiento de la República federal; de arbitrar y equilibrar las relaciones entre los estados de la Unión, así como de juzgar el cumplimiento cabal de las responsabilidades impuestas a las autoridades federales.*

18 En la historia de México, ha prevalecido la conformación bicameral del Congreso Federal, salvo la excepcional irrupción de la misma en la Constitución de 1857 motivada sólo por la animadversión popular hacia el indebido actuar de senadores aristocráticos.

Sin embargo, una vez resuelta la situación y reinstalada la figura del senado, esta institución ha desarrollado sus funciones sin complicaciones y con el reconocimiento general de las fuerzas políticas sobre su importancia para el sano transcurrir de la Federación.

19 El Constituyente de 1916-17 corroboró la naturaleza federativa del Senado mexicano al instituir la elección de dos senadores por entidad federativa. Hasta ahora, las reformas legales a que se ha sometido la también denominada Cámara Alta no han alterado el espíritu del legislador, aunque en los hechos, debemos insistir en que la incorporación de la figura de senador de representación proporcional es una afectación a las causas de origen de la cámara en cuestión.

20 En los Estados Unidos Mexicanos, el Senado es un órgano plurifuncional con prevalencia de actividades legislativas y político-

administrativas. Las facultades senatoriales pueden clasificarse bajo el siguiente esquema:

Hay varias formas de clasificar las facultades que ejerce el Senado; aquellas que son exclusivas de su cuerpo y que, para su ejercicio, se organiza y establece sus propias reglas; las compartidas con otros órganos de la Federación y que para su ejercicio, requiere la concurrencia de otras instituciones y aquéllas que pueden ejercer indistintamente.

El artículo 76 es el más importante en las facultades exclusivas del Senado, pues se refiere a las atribuciones históricas que ha tenido este cuerpo en el poder federal. Éstas consisten básicamente en cuatro:

- Primero: vigilar y sancionar los nombramientos de funcionarios o magistrados de los otros dos poderes de la Unión, así como verificar el desempeño de sus funciones en lo que respecta a los intereses comunes de la Unión. Así, supervisa las relaciones exteriores del país, los nombramientos de jueces del Poder Judicial, (lo que muestra su capacidad de contrapeso y control sobre el tercer poder) del Cuerpo Diplomático y Consular y de mandos del Ejército, así como, sobre todo, la de autorizar al Ejecutivo al movimiento de tropas y de toda declaratoria de guerra. En realidad, es patente que esta facultad es compartida con el Ejecutivo, y no exclusiva del Senado.
- Segundo: tiene la función política primordial de arbitrar y revisar el funcionamiento de las relaciones entre los distintos estados y, sobre todo, al suponerse un conflicto de poderes dentro de uno de ellos, declarar la desaparición de poderes en un estado.
- Tercero: otra función también política y de primer orden consiste en integrarse como jurado en los casos del juicio político a un funcionario público, que puede ser un miembro del mismo cuerpo, pero, sobre todo, también puede juzgar al Poder Ejecutivo de la Unión.
- Cuarto: las funciones propiamente legislativas, tanto las exclusivas, como las concurrentes y de Cámara revisora.

21 A partir de 1993 se inicia un proceso de apertura democrática para la integración de la institución senatorial mediante la instauración de senadores de primera minoría. Esta fórmula y el crecimiento en el número de miembros parecían elementos suficientes para impulsar la pluralidad y el dinamismo en el Senado. Las subsecuentes modificaciones, al responder casi exclusivamente a presiones partidistas, se realizaron sin observar con puntualidad la naturaleza de la institución a transformar.

22 La reforma político-constitucional del año de 1996 se dio en forma integral impactando la estructura gubernamental de los tres tipos de entidades de poder público.

Entre las transformaciones al poder ejecutivo destaca la creación de la figura del Jefe de Gobierno del D.F., que sustituyó a la regencia del Departamento del D.F., cargo que anteriormente formaba parte del gabinete presidencial.

La modificación más relevante en la cámara de diputados radica entre otros aspectos en el tope impuesto a la sobrerrepresentación. Destaca lo estipulado en el artículo 12 del COFIPE, que en su apartado 3 a la letra dispone.

*“...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...”*

Ello en la legislatura LVII (1997-2000) ha dado pauta para una inédita práctica legislativa, caracterizada por la necesidad que tienen los partidos de establecer alianzas políticas a fin de poder desahogar iniciativas legales.

La transformación del senado, ha sido el objeto de este trabajo, misma que si bien ha resultado de poco interés para los estudiosos políticos, a nuestro juicio es de primordial trascendencia en la definición del esquema político nacional.

23 En relación a lo anterior, destaca que las modificaciones al artículo 56 de la Constitución Federal en el año de 1996, persiguiendo una mayor

participación política partidista, quebrantaron la tradicional representación senatorial paritaria de los Estados federados.

En este sentido, es importante mencionar que a los tres senadores de cada uno de los estados se agregan los 32 plurinominales, rompiendo el equilibrio como queda demostrado a continuación:

- En la actual legislatura (LVII cuyo periodo concluirá en noviembre del 2000) sólo 20 entidades cuentan con senadores de representación proporcional.

ESTADO	M.R.	R.P.	TOTAL
Aguascalientes	3	1	4
Campeche	3	1	4
Coahuila	3	3	6
Chiapas	3	1	4
D.F.	3	6	9
Durango	3	2	5
México	3	2	5
Guanajuato	3	1	4
Jalisco	3	2	5
Michoacán	3	2	5
Nuevo León	3	1	4
Oaxaca	3	1	4
Puebla	3	1	4
Sinaloa	3	1	4
Sonora	3	1	4
Tabasco	3	1	4
Tamaulipas	3	1	4
Tlaxcala	3	1	4
Veracruz	3	1	4
Zacatecas	3	2	5

- Ello por sí mismo da lugar a que se generen desproporcionadas representaciones. El D.F. por sí mismo cuenta con 9 miembros, lo que equivale al 7% de la Cámara.

El dato es tomado de acuerdo al lugar de origen de cada senador, información que es proporcionada por el propio senado a través de su página de internet.

- Se producen representaciones similares entre Durango, México, Jalisco, Michoacán y Zacatecas, cuando que es evidente la disparidad política y poblacional.

El interés del constituyente para imprimir una lógica al número de representantes de cada circunscripción electoral está implícito en diversos apartados legales, como es el caso del primer párrafo del artículo 53 de la Carta Magna que establece: *“...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...”*

A todas luces, la actual disposición de incorporar a los senadores plurinominales contraviene el principio que establece que haya congruencia entre peso poblacional y número de representantes en las cámaras.

En este marco, los estados que resultan subrepresentados al no contar con senadores de representación proporcional son Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán.

Sin embargo, el caso de Yucatán merece especial atención porque la senadora Ana Rosa Payán que se integró a la LVII Legislatura en 1997 postulada en la lista nacional del PAN, de nacimiento es campechana, aunque su desarrollo profesional y político la hace yucateca. Es en función de su trabajo en esta última que accede a la curul.

24 El Código Electoral (COFIPE) sólo refrenda la regulación constitucional respecto de la elección de los senadores. En particular, por lo que toca a electos mediante el principio de representación proporcional, no establece mecanismos para acotar la designación de los mismos, dejando al libre arbitrio de los partidos la conformación de su lista.

El hecho adquiere particular relevancia si se considera que hasta en la integración de las listas de candidatos a diputados plurinominales, la ley impone ciertas reglas vinculadas con el origen o vecindad de los aspirantes. Al respecto, baste citar el artículo 55 constitucional, en su segundo párrafo de la fracción III, que a la letra señala “...*Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre...*”

25 Es necesario modificar la conformación del Senado desde la forma electiva de sus integrantes respecto del principio de representación proporcional para restaurar al menos en parte la representación federativa de dicho órgano colegislador. Para ello, el documento nos permite concluir con las siguientes:

## P R O P U E S T A S

1. El arribo de diferentes fuerzas políticas al senado nos parece positivo, le imprime al órgano frescura, dinámica y pluralidad. Estas cualidades sin duda son generosas con el perfil senatorial, sin embargo, parecen desmerecer cuando están en función de afectaciones a la naturaleza del órgano.

Por ello, algunos límites que podrían salvaguardar en parte los principios de representatividad estarían determinados por la obligación que se impusiera a los partidos para que su lista de candidatos siguiera un orden preestablecido, que pudiera estar definido por el peso poblacional de cada estado.

Así, los senadores que accederían por el principio plurinomial, seguirían provocando sobrerrepresentación de algún estado, pero al menos la misma estaría en función del nivel de población de cada estado.

2. La fórmula de una sola lista a nivel nacional simplifica de manera importante el proceso de asignación de curules. Sin embargo, la representación partidista no necesariamente encuentra correspondencia con el



área de influencia de cada partido. Así, una fuerza que logre su mayor votación en el noroeste del país, podría privilegiar la representación de sus candidatos originarios del sur.

Ello podría corregirse en parte si se aplica un sistema complejo de asignación de escaños por diversas regiones, tal y como se realiza con los diputados de representación proporcional que se eligen por cada una de las 5 circunscripciones.

Sin embargo, cabría hacer las siguientes precisiones:

- Actualmente en cada una de las circunscripciones se eligen 40 diputados plurinominales. La conformación de las áreas responde a un equilibrio poblacional, como puede observarse a continuación:

CIRCUNSCRIPCION	PADRON ELECTORAL 1997	POBLACION (CENSO DE INEGI 1990)
I. Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.	8'023,279 (15.80%)	13'118,702 (16.16%)
II. Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.	10'431,123 (20.54%)	16'668,412 (20.54%)
III. Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.	11'959,627 (23.55%)	18'636,883 (22.96%)
IV. Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.	10'319,550 (20.32%)	16'062,063 (19.79%)
V. Guerrero, México, Morelos y Oaxaca.	10'034,150 (19.76%)	16'654,862 (20.52%)
<b>TOTAL</b>	<b>50'767,729</b>	<b>81'140,922</b>

La aplicación de la fórmula en el caso del senado se dificultaría por el hecho de que los espacios a elegir (32) no son divisibles con números enteros.

Ello obligaría a modificar la integración de la cámara o replantear la conformación de las circunscripciones.

3. Otra fórmula no explotada podría consistir en que:

a) Se definiera en un primer paso, mediante la actual forma de distribución simple el número de curules correspondiente a cada partido.

b) El número de senadores definirlo a través de una lista nacional, pero no consecutiva como hasta ahora, sino relativa. El criterio de selectividad podría depender de:

- La entidad donde alcanzó la mayor votación y así continuar el principio de forma descendente.

Ello permitiría que la representatividad fuera selectiva pero correspondiente a la fuerza partidista.

- También podría hacerse de forma inversa, bajo la premisa de la entidad con más votos, el partido ya logró representación.
- En complemento, para la asignación podría eliminarse a los senadores provenientes de entidades donde el partido hubiese logrado triunfos de mayoría. Pese a que ello complicaría su aplicación ante fenómenos políticos como el representado por el PRI, que obtiene mayoría en la gran parte de los estados.

En este tenor, cabe citar como ejemplo el caso Alemán, el cual cuenta con un Parlamento bicameral, integrado por el *Bundestag* y el *Bundesrat*. El primero como representación popular e integrado por 662 miembros y el segundo por 68 cuya elección recae en cada uno de los parlamentos locales o *Länder*.

En especial, es de destacar que los *Länder* que cuentan con más de dos millones de habitantes tienen derecho a cuatro delegados y los *Länder* con más de seis millones tienen derecho a cinco. El ministro-presidente (gobernador) de cada *Länder* se convierte por derecho en miembro del *Bundesrat*. El voto de cada delegación deberá siempre darse en bloque, lo que permite al partido dominante en cada legislatura local designar a la totalidad de los delegados del *Länder*.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Oxford . México, 1999, 2ª. edición; 274 pp.**

**Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. Harla. México, 1995, 1ª. edición; 263 pp.**

**Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Oxford. México, 1999, 1ª. edición; 172 pp.**

**Becerra, Ricardo, et. al. La Reforma Electoral de 1996. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, 1ª. Edición; 310 pp.**

**Berlín Valencia, Francisco. Derecho parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, 1ª. edición; 438 pp.**

**Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1989, 7ª. edición; 1058 pp.**

**Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia. I.F.E. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6). México, 1995, 1ª. edición; 61 pp.**

**Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Porrúa. México, 1996, 5ª. edición; 607 pp.**

**Crespo, José Antonio. Elecciones y democracia. I.F.E. (Cuadernos Divulgación de la Cultura Democrática No. 5). México, 1995, 1ª. edición; 62 pp.**

De la Cueva, Mario. La Idea de Estado. U.N.A.M. México, 1986, 3ª edición; 414 pp.

Fernández Santillán, José F. La democracia como forma de gobierno. I.F.E. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3). México, 1995, 1ª edición; 57 pp.

Garita Alonso, Miguel Angel. Los Sistemas Electorales Contemporáneos en el Derecho Comparado (Tesis Doctoral U.N.A.M.). México, 1996, 1ª. Edición; 488 pp. (Asesor de Tesis: Dr. Francisco Berlín Valenzuela).

Garza García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. MacGrawHill. México, 1997, 1ª. edición; 406 pp.

González Díaz, Fernando. El Estado Mexicano y su Reforma. Media Comunicación. México, 1995, 1ª. edición; 95 pp.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa, México, 1993, 1ª. edición; 1119 pp.

Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Editorial Constitucionalista. México, 1996, 2ª. edición; 556 pp.

Salazar Luis y José Woldenberg. Principios y Valores de la Democracia. I.F.E. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1). México, 1995, 1ª. edición; 54 pp.

Serna de la Garza, José Ma. Derecho Parlamentario. McGrawHill. México, 1997, 1ª. Edición; 85 pp.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Porrúa. México, 1997, 15ª edición; 798 pp.

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. México, 1996, 13ª edición; 849 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1981, 18ª edición; 633 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1998. Porrúa. México, 1998, 21ª edición; 1179 pp.

Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. I.F.E. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7). México, 1995, 1ª edición; 54 pp.

Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Porrúa. México, 1995, 1ª edición; 430 pp.

### LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1999. 124ª edición.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión original de 1997 en letra cursiva. Edición particular sin pie de página.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación. México, 1997, 1ª edición; 274 pp.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado. Secretaría de Gobernación. México, 1991, única edición; 631 pp.

- Código Federal Electoral. Comisión Federal Electoral. México, 1987; 272 pp.

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Comisión Federal Electoral. México, 1982, 4ª. Edición; 285 pp.