



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA CONFORMACIÓN DEL SENADO MEXICANO EN
EL SIGLO XXI. ANÁLISIS SOCIO JURÍDICO DE LA
FÓRMULA PARA ASIGNAR LOS ESCAÑOS**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN FRANCISCO RIVERA SUÁREZ

TUTOR PRINCIPAL: MTRO. ÁNGEL JOEL SILVA GALBRAITH, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR: MTRO. RAÚL ARMANDO CANSECO ROJANO, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

MTRO. JÉSUS CASTILLO SANDOVAL, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

MTRO. FRANCISCO LÓPEZ GÓNZÁLEZ, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

DR. RUBÉN LÓPEZ RICO, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

México, Febrero 2014



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.

A mi madre

A las universidades públicas de México y, a nuestra UNAM, con gratitud

*Al primer gobernador de la alternancia en Tabasco.
Por haber cristalizado la esperanza, los anhelos, el esfuerzo infatigable de miles
de tabasqueños y coronar así, sus dos décadas de lucha y protesta social*

*Al Secretario Técnico del Posgrado en Derecho de la FES ARAGÓN, Mtro. Julio
César Ponce Quitzamán, por el invaluable apoyo brindado desde su posición al
frente del Posgrado.*

ÍNDICE

Dedicatorias.....	2
Resumen.....	6
Introducción.....	7

CAPÍTULO UNO MARCO CONCEPTUAL

1. 1.Senado y República.....	13
1.1.1. Breves consideraciones sobre la relación Senado República.....	14
1.1.2. Concepto y naturaleza jurídica del Senado.....	14
1.1.3. Concepto de República.....	16
1.1.4. Bicameralismo. Diferencias en la representación de ambas cámaras. Vinculación al Presidencialismo, Mariana Llanos, o al federalismo, Liphart, Sartori.....	17
1.2. Senado y Federalismo, su vínculo histórico jurídico. La visión de Jorge Madrado, Manuel Oropeza, entre otros.....	27
1.2.1. Concepto de Federalismo.....	31
1.2.2.Competencias de las provincias o entidades federativas en los Estados Organizados bajo el esquema federal.....	38
1.3. Senado y Representación. Las teorías que asumen a los congresistas como representantes de la Nación o como representantes de sus electores, la visión de Fray Servando Teresa de Mier.....	43
1.3.1. Concepto de Representación y su vínculo con la legitimidad.....	45
1.4. Senado y sistema político, electoral y de partidos.....	51
1.4.1. Concepto de sistema político.....	51
1.4.2. Concepto de sistema electoral y la distribución de los escaños senatoriales.....	52
1.4.2.1. Sistema electoral de mayoría y de representación proporcional, concepto.....	54
1.4.2.2. El Senado, sistema de mayoría y proporcional.....	56

1.4.3. Concepto de sistema de partidos.....	56
1.4.4. El Sistema de partidos competitivo y la alternancia.....	60
1.5. Senado y decisiones políticas fundamentales.....	64
1.5.1. Concepto.....	70
1.5.1.1. Senado, espacio de representación para las entidades o de la pluralidad democrática.....	73

CAPÍTULO DOS

EVOLUCIÓN JURÍDICO POLÍTICA DEL SENADO EN MÉXICO

2.1. Incorporación de la figura senatorial en México, siglo XIX.....	74
2. 1.2. Constitución de Apatzingán, 1814.....	80
2.1.3. Constitución Federalista de 1824, competencias de la Cámara de Diputados y del Senado. Teorías sobre las funciones del federalismo. Crítica.....	82
2.1.4. El Senado mexicano en las constituciones centralistas.....	87
2.1.5. Desaparición del Senado, Constitución de 1857 y su reincorporación en el sistema jurídico mexicano.....	92
2.2. El Senado y la Cámara de Diputados en la Constitución de 1917.....	94
2.3. La reforma política de 1977 y la incorporación de la representación proporcional para asignar los curules en el Congreso Federal.....	100
2.4. Iniciativas de la década de los ochenta que buscaron abrir el Senado a los partidos minoritarios.....	102
2.5. Reformas de 1993 y de 1996. La actual fórmula para distribuir los escaños del Senado de la República. Crítica.....	104

CAPÍTULO TRES

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DEL SENADO MEXICANO

3.1. El senado mexicano y la coexistencia entre gobiernos provenientes de fuerzas políticas diversas, de la fuerza centrípeta nacionalista al impulso centrífugo regional.....	122
--	-----

3.2. Los escaños senatoriales; las coyunturas de 1988, 2000, 2006 y 2012. Análisis de resultados electorales, concentración y magnitud del voto. El caso del PRI, PAN y la coalición de izquierda.....	129
3.3. Senado y derecho comparado. Fórmulas para integrar el senado en Alemania y Venezuela.....	150
3.4. Senado y sistema de partidos. La fórmula de distribución de escaños y los intereses del PRI, PAN, PRD e izquierda.....	152

CAPÍTULO CUATRO

LA CONFORMACIÓN DEL SENADO MEXICANO EN EL SIGLO XXI.

CRÍTICA Y PROSPECTIVA

4.1. Hacia un Senado que incorpore la pluralidad política y la realidad administrativa del país.....	163
4.2. La fórmula para distribuir escaños senatoriales en el siglo XXI.....	165
4.2.1. Federalismo mexicano y vigencia del Senado como interlocutor de las entidades federativas.....	167
4.2.2. Abolición de la representación proporcional en el Senado y la instauración de nuevos mecanismos para incorporar la pluralidad política del país.....	170
4.3. El Senado, representante de la Nación o de las entidades federativas. Posturas a favor y en contra. Carpizo, Madrazo, Imer B. Flores. De cómo la cuestión anterior incide en el diseño de la fórmula para asignar los escaños. Crítica.....	182
4.4. El índice de sobre y sub representación en la fórmula para asignar los escaños senatoriales en México.....	203
4.5. El premio de mayoría y la sobre representación.....	215
Conclusiones.....	221
Apéndices.....	244
Fuentes de información.....	293

RESUMEN

El Senado mexicano, integrante del Poder Legislativo bicameral, tiene como función principal fungir como órgano de control político y legislativo, integrando a su vez el llamado Constituyente permanente, fundamental para los gobernados pues los senadores crean normas que nos involucran a todos. Es verdad sabida que los senadores son electos por el pueblo mexicano, viéndose reflejada en su conformación la voluntad popular. Sin embargo, ésta Tesis se originó en la siguiente problemática: en la votación para senadores de 2012 la coalición del PRI obtuvo el 37% de los votos pero a dicha coalición le fueron asignados el 47.66 % de los escaños en la Cámara Alta, delineándose además el objeto de estudio del presente trabajo: la fórmula para asignar los escaños senatoriales, la patología observable en nuestro sistema electoral en tratándose del Senado. Continuando con datos del 2012: la coalición de Izquierda obtuvo el segundo lugar con 28% de la votación emitida, en tanto el PAN alcanzó el tercer sitio con 26%, sin embargo, en la distribución tenemos que a la Izquierda le correspondió el tercer lugar con el 21.87% de escaños y al PAN el segundo con 29.69 %. Entonces, no se respetó el orden de prelación establecido por el electorado, asignándose a una fuerza política más de lo ganado en una elección. El análisis, extensible al 2000 y 2006, arroja conclusiones semejantes. Como sea, el dato es irrefutable, nuestro sistema electoral mexicano traduce los votos en escaños de manera distorsionada. Así, la Hipótesis de éste trabajo sostiene que la fórmula electoral del Senado es incorrecta por 3 razones: el premio de mayoría, los senadores plurinominales y la ruptura del principio federal, factores que sumados explican la inexacta correspondencia entre votos y escaños, entonces, el objetivo principal de la investigación tiene como principal propósito demostrar la afirmación anterior. Por último, ésta Tesis concluye que la actual fórmula debe eliminarse, incluyendo el premio de mayoría - cinco legislaciones estatales lo han hecho-, suprimiéndose también los senadores plurinominales toda vez que contribuyen a volver ineficaz la fórmula electoral y rompen el principio federal. Pero no se propone la reducción del Senado, sino conservar los 128 escaños, y se brindan además razones suficientes para rediseñar el sistema electoral del Senado.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se originó al observar el fenómeno socio jurídico relativo a la inexacta correspondencia entre votos y asignación de escaños, según se acaba de detallar en la sección inmediata anterior, pues en 2012 el electorado otorgó un determinado número de votos a la coalición del Partido Revolucionario Institucional, dieciocho millones cuatrocientos sesenta y nueve mil novecientos sesenta y dos, (18, 469, 962.00), en porcentaje; el 37% de la votación emitida. Sin embargo en la posterior distribución de posiciones se le asignó el 47.66 por ciento de los escaños a repartir, es decir, 61, quedando a 3 escaños del 50 por ciento del total, 128, hecho que conduce a preguntarse sobre la conveniencia de conservar y justificar el premio de mayoría (que conduce a la sobre representación) en nuestro sistema electoral, pues ésta última ocurrió a en 2012 a favor del PRI y en 2006 a favor del PAN y, en el caso de éste último y la Izquierda, en 2012 la posterior distribución de escaños no reflejó el orden de prelación establecido por el electorado.

Claramente hay un problema jurídico pues la cuestión anterior se desprende de sendos artículos constitucionales, básicamente el 50 y el 56, así como el 11 de la ley reglamentaria electoral, repercutiendo las anteriores disposiciones en el plano socio político. No es por tanto una conjetura que se pretenda construir sobre elementos imaginarios, extraña a los factores socio jurídicos necesarios.

Pero además, el objeto de estudio se complejiza toda vez que desde hace 7 años se ha venido proponiendo la reducción del número de integrantes del Congreso (Reforma del Estado), incluyendo los senadores plurinominales, variable vinculada con ésta investigación. Entonces, el rediseño de la fórmula electoral relativa al senado mexicano es desde hace varios años una problemática innegable en nuestras instituciones políticas, un claro fenómeno socio jurídico por lo demás. Incluso, una prueba adicional a la anterior argumentación es el dato siguiente: la Reforma política constitucional que el Congreso recién aprobó a finales del 2013, según se detalla en el apartado 4.5 de éste trabajo, no se atrevió a regular la desaparición de los legisladores plurinominales, según se había

anticipado, reconociendo con ello el grado de complejidad de la representación proporcional, pues ésta última, a diferencia de lo que erróneamente se cree, no es un salvavidas a disposición de burocracias partidarias y minoritarias que se aferran al presupuesto público, no, la representación plurinominal, como se hará ver en la sección 1.4.2.1, es el único mecanismo para convertir los votos en escaños de manera eficaz. Además, el rediseño de la fórmula para asignar los escaños del Senado, a diferencia de los diputados, supone un elemento adicional que aumenta el grado de complejidad, pues desde la década de los ochentas del siglo pasado se ha venido discutiendo si los Senadores representan a la Nación o a las entidades. Como es sabido, triunfó la tesis según la cual los senadores representan a la Nación y por ello se establecieron los senadores plurinominales en 1996, aunque en los últimos años se han levantado voces adversas a dicha modificación, cómo se discute en la sección 4.3. Además, atendiendo a las condiciones históricas de nuestro país, a los ejemplos de 2 naciones latinoamericanas con las cuales compartimos extensión territorial, se presenta a discusión la relación entre senado y una clase estados federales, como el nuestro. Es decir, debe esclarecerse la postura esgrimida por buena parte de la doctrina, según la cual las entidades participan en la formación de la voluntad federal a través de 2 vías: integrando el senado y siendo tomadas en cuenta en el proceso de reformas constitucionales.

Así, la aprobación de la pasada reforma energética de 2013, no hizo más que revivir el añejo debate, que vincula Senado, federalismo y reformas constitucionales.

De éste modo, las principales preguntas que dieron pie a ésta investigación fueron las siguientes:

¿Es eficaz y correcta la conversión de votos en escaños que realiza la fórmula electoral del Senado mexicano?

¿Por qué no se correspondieron los votos obtenidos con los escaños asignados en 2012, 2006 y 2000?

¿A quién representan los senadores, a la Nación o a las entidades?

¿Cuál es el concepto de Nación jurídicamente idóneo para ésta discusión?

¿Qué diferencia existe entre la representación ejercida por el senado y aquella detentada por los diputados?

¿Qué relación hay entre senado y federalismo, en el caso mexicano?

¿El posible vínculo entre federalismo y senado se materializa en la formación de la voluntad federal?

Por tanto, el punto de partida de éste trabajo se inició a raíz de los anteriores cuestionamientos, originando a su vez los siguientes objetivos:

Objetivo General: Demostrar que la vigente fórmula electoral del Senado mexicano es ineficaz e incorrecta.

Además, los siguientes fueron los **objetivos particulares** que guiaron ésta investigación:

- Describir y analizar los conceptos torales del marco conceptual de la Tesis, a saber: federalismo, senado, república, bicameralismo, sistema electoral, premio de mayoría, índice de sobre y sub representación, competitividad y alternancia, regionalismo, entre otros.
- Analizar la instauración y evolución del Senado Mexicano (incluyendo las fórmulas electorales para integrarlo), así como la relación de este último con el Federalismo.
- Explicar las diferencias entre la representación ejercida por la Cámara de Diputados y aquella ejercida por los Senadores, así como la influencia que lo anterior ejerce en la respectiva fórmula electoral para asignar escaños.
- Analizar el sistema de partidos y el sistema electoral de la última década del siglo XX, así como las repercusiones que la configuración geo-política contemporánea ejerce en el federalismo mexicano, evaluando las implicaciones de las dos últimas variables en la configuración actual del Senado.
- Mostrar que los senadores plurinominales, el premio de mayoría y la ruptura del principio federal vuelven ineficaz e incorrecta la vigente fórmula del Senado, mostrando también las patologías del sistema

electoral de mayoría y la conveniencia de incorporar el índice de sobre y sub representación al anterior análisis.

PROPÓSITO: Proponer una nueva fórmula electoral para conformar el Senado Mexicano del siglo XXI, que concilie pluralidad, principio federal y eficaz conversión de votos en escaños.

Posteriormente, ésta investigación se avocó a la comprobación de la Hipótesis, misma que se reproduce enseguida:

La fórmula para asignar los escaños del senado mexicano es ineficaz e incorrecta por 3 razones: el premio de mayoría, los senadores plurinominales y la ruptura del principio federal. Así, toda sustitución debe considerar el principio federativo, la pluralidad y la eficaz conversión de votos en escaños.

Asimismo, como parte de los resultados alcanzados se mencionan, de manera enunciativa más no exhaustiva, los siguientes:

1. La conveniencia de emplear el vocablo federalismos en sustitución de federalismo, pues no hay uno sino varios tipos de descentralización política.
2. Según se desprende de la evidencia histórica, en México, el vínculo entre senado y el federalismo mexicano se ha desplegado a lo largo de nuestra historia, si bien con altibajos, de lo cual se desprende la necesidad de conservar el vínculo, más acuciante en la época actual, habida cuenta del impulso regional que ha cobrado fuerza en los últimos años y que se ve reflejado en la pluralidad política en los 3 niveles de gobierno.
3. Toda posible propuesta de fórmula electoral, en éste caso, senatorial, en su diseño debe contemplar la correspondencia entre votos y escaños, pues de lo contrario se corre el riesgo de incurrir en violaciones al voto popular, permitiendo la sobre representación para algunas fuerzas y la sub representación para otras, hecho que viola además el principio según el cual a ninguna fuerza se le deben asignar escaños que la voluntad popular no le haya dado. Por tanto, cualquier fórmula que no cumpla el requisito enunciado es sesgada e ineficaz.

Así, habiendo sido aclarada la existencia de un problema socio jurídico irrefutable, se pone a consideración del lector ésta investigación que pese a sus

limitaciones, busca aportar un enfoque distinto al análisis de la problemática poniendo énfasis en aspectos que la doctrina ha desdeñado. De este modo, en el capítulo 1, del Marco Conceptual, se describen y analizan los conceptos socio - jurídicos involucrados con el objeto de estudio, tales como federalismo, representación, sistemas electorales, decisiones políticas fundamentales, etc. En el capítulo 2, la Evolución Jurídico Política del Senado en México, se describe la evolución del fenómeno analizado, así como las fórmulas electorales paradigmáticas que han venido instrumentándose en nuestro país desde 1824, poniéndose a consideración del lector algunas conclusiones derivadas de la influencia que la variable histórica pudo haber imprimido en el sistema electoral mexicano relativo a la fórmula electoral del senado, y se analiza con mayor detalle el tránsito de una fórmula para distribuir los escaños que concebía al senado como representante de las entidades a otra donde se le concibe como representante de la Nación, fórmula vigente desde 1996. En el capítulo 3, intitulado, Contexto Socio político del Senado mexicano, se analiza la influencia que las variables elecciones competitivas, impulso del regionalismo y gobiernos divididos, han venido ejerciendo sobre el federalismo y sobre el senado y el sistema de partidos en particular. Por último en el capítulo 4, que lleva por título, La conformación del Senado Mexicano en el Siglo XXI. Crítica y Prospectiva, se despliega la comparación entre las teorías que en nuestro país se han elaborado sobre el fenómeno en estudio, así como la crítica que acerca de las mismas se realizó en ésta investigación, incluyendo conceptos fundamentales como la formación de la voluntad federal. Se presenta también la fórmula propuesta para remediar la problemática en cuestión, procurando sustentarla con los criterios científicos al alcance, poniéndose a consideración del lector por ejemplo, el índice que mide la sobre, o sub, representación, y se vierten argumentos para justificar este análisis. En suma, se dan razones a favor del enunciado contenido en la Hipótesis, entre ellas, la relativa al supuesto carácter dicotómico de la representación ejercida por el Senado, a favor de las entidades federativas o de la Nación.

En las conclusiones, se vierten los argumentos finales de toda esta investigación.

Hay apéndices, uno es relativo a la metodología seguida en este trabajo y el otro concierne a la legislación constitucional relativa al federalismo.

En otro orden de ideas, las posturas metodológico - jurídicas empleadas son aquellas del realismo sociológico, el neo constitucionalismo y el neo iusnaturalismo, pues se privilegia la postura según la cual la realidad se impone a la normatividad y no al revés. Además, en consonancia con el neo iusnaturalismo se considera que por debajo de todo derecho objetivo hay un contenido axiológico ineluctable. Del lado de las ciencias sociales se han empleado técnicas cuantitativas, como la elaboración de cuadros prospectivos, además del índice que mide la sobre o sub representación de la fórmula para asignar los escaños del senado, así como un cuadro que muestra la correlación entre senador y entidad federativa.

CAPÍTULO UNO

MARCO CONCEPTUAL

1. 1.SENADO Y REPÚBLICA

En este primer capítulo se describirán los conceptos básicos sobre los cuales descansa ésta investigación, procurando mostrar que el objeto de estudio es un fenómeno socio político vinculado al derecho, genéricamente sí, pero ligado a su vez a una serie de términos jurídico políticos, es decir, la institución senatorial no puede comprenderse sin traer a colación la república, la representación, el federalismo, los valores constitucionales, el sistema de partidos, la competitividad y la alternancia y, a su vez, los no menos importantes de sistema electoral, sistema político y sistema de partidos. Tales conceptos, *de factum* formando un tinglado majestuoso e inseparable en la realidad social, forman agregados independientes en el terreno teórico aunque irremediablemente vuelven a entrelazarse en este último.

Senado y república son conceptos profundamente ligados. Si bien, cierto es, los antecedentes del Senado se remontan a épocas ajenas al contemporáneo Estado Moderno, el Senado coexistió con esta forma de organización política denominada República. No olvidemos que la etapa histórica de la civilización romana conocida como República, posterior a la monarquía y previa a la etapa de los emperadores y la decadencia romana, tuvo como uno de sus principales rasgos la ligazón entre esta forma de gobierno y el Senado romano, incluso este último tuvo como una de sus principales funciones servir de contrapeso al poder de los cónsules y velar por la legalidad de los actos republicanos. La república fue desde entonces una forma de organización política distinta a la monarquía y se caracterizó entonces por la búsqueda de mecanismos capaces de frenar el poder desmesurado e impedir por tanto el despotismo en el ejercicio del mismo.

El Estado contemporáneo, sin embargo, es producto de la modernidad, y surge una vez que la centralización del poder político se consolidó en los modernos Estados-Naciones europeos que enfrentaron variadas luchas para lograr su unificación. A su vez la modernidad política también nos heredó esa especie de

resquemor hacia el poder absoluto, popularizando las formas de organización republicanas.

En síntesis, si bien nuestro derecho positivo establece alguna relación entre la forma de gobierno republicana y la representación política a través del Senado, dicha relación no alcanza el grado de vinculación observable entre Senado y Federalismo, según se mostrará más adelante. Por ende, la relación entre Senado y República descrita cumple más bien funciones ilustrativas y se evitará desviarse del objeto de estudio que nos ocupa.

1.1. 1.EVOLUCIÓN HISTÓRICA JURÍDICA DE LA RELACION ENTRE EL SENADO Y LA REPUBLICA

El Senado desde su aparición en Roma, fue caracterizado como la Cámara Alta¹ o revisora del cuerpo legislativo, ya como asamblea, como congreso o como parlamento, y ha venido existiendo en países con una forma de organización federal, teniendo la función de representar a las divisiones territoriales (cantones, estados o provincias). En pocas palabras, el Senado, sobre todo en estados con una forma de organización federal, puede servir para representar de manera inmediata a las entidades federativas de acuerdo al principio que caracterizamos como federativo de un lado y de modo mediato a la población, de conformidad al principio que caracterizaremos como popular, al ser electos conforme al voto directo.

1.1.2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SENADO

Afirma Jorge Madrazo² que el Senado es una de las instituciones políticas más antiguas. La “*Bule*” ateniense, los “*gerontes*” vitalicios de Esparta, los “*cosmos*” de

¹ Flores, Imer B., “El problema de la eventual reforma del senado en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, num.1, enero-junio de 2012, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp.27-55.

² Madrazo, Jorge, “*Algunas consideraciones sobre el senado en el sistema constitucional mexicano*”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, pp. 997-1010.

Creta y el Senado romano, fueron todos dignos ejemplos de la milenaria existencia de esta entidad política.

Si bien, es cierto, su composición y funciones aparecen dentro de un esquema altamente diversificado. Dice también que bajo el influjo de la cultura inglesa, Norteamérica inaugura la institución senatorial, animándola de un nuevo sentido en el contexto de la naciente fórmula federativa. Teniendo presente el modelo de la Convención de Filadelfia, el Constituyente mexicano lo adoptó, y desde 1824 ha estado presente en nuestro constitucionalismo, con altas y bajas. En efecto, la naturaleza jurídica del senado lo concibe primeramente como una institución, es decir un conjunto de normas, prácticas, costumbres, que norman la conducta, en este caso colectiva, de ciertas sociedades que han incorporado esta figura en su quehacer público. Así entonces, es una institución política, es decir, un patrón que acota la conducta y los símbolos de la práctica política de las sociedades que lo instrumentan, a esto me refiero cuando digo que el Senado es una institución. Es también un componente del Poder Legislativo, en tratándose de comunidades políticas cuyo congreso es bicameral, siendo en éste caso la cámara revisora de la Cámara de Diputados, pero además es la Cámara en que las entidades están representadas de manera equitativa.

Roger Friendland define a la institución en estos términos: “*Son un conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y 2) son un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos que sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado.*”³ Para Douglas North; “*...Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana.*” Como sea, la institución es una suerte de pauta que delimita las prácticas sociales.

³ Friendland, Roger y Alford, Robert, “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en Zona Abierta, núms. 63-64, Madrid, 1993, p.156.

1.1.3. CONCEPTO DE REPÚBLICA

Para Muñoz Ferrer⁴ la república es una forma de gobierno, en tanto las formas de organización política como el federalismo son tipos de Estado. Por otro lado, en nuestro concepto, Aristóteles presentó una tipología sobre los tipos de gobierno, en razón del número de individuos participantes en la toma de decisiones en torno a lo público. En dicho tenor, tenemos tres tipos de gobierno: primeramente la monarquía, la democracia y la aristocracia. En la primera decide un individuo, en la segunda muchos y en la tercera unos cuantos. El bloque anterior se pervierte y puede devenir en tiranía, anarquía y oligarquía, es decir, un rey puede convertirse en un déspota y no gobernar para el bien de su pueblo, por otro lado, cuando muchos participan en la toma de decisiones podría darse el caso que no se pusieran de acuerdo o no existiera una fuerza suficiente para ejecutar, incurriendo en la anarquía, y, por último, el gobierno de los mejores puede desembocar en oligarquía cuando los intereses económicos se sitúan por encima del bienestar del Estado. El anterior esquema no resulta de mucha utilidad al no definir textualmente a la república, entonces, nos constreñiremos a afirmar que ésta última puede comprenderse definiéndola como un tipo de gobierno sujeto a leyes y no a los caprichos de un hombre u hombres, amén del reconocimiento de ciertas libertades para los gobernados. Es por tanto necesaria otra categoría sobre los gobiernos la que necesitamos para definir a la república, siéndonos de utilidad oponerla al despotismo y, además, debemos precisar si la definición se ligará a la Antigüedad o a la Modernidad. Pues en la antigüedad, república y democracia fueron antitéticas. En la Modernidad en cambio, democracia y república se vinculan a grado tal que hoy en el siglo XXI no podemos imaginar una república sin mecanismos de toma de decisiones mínimamente democráticos.

En síntesis, siendo la república una forma de gobierno, su categoría opuesta es precisamente la monarquía.

⁴ Ferrer Muñoz, Manuel, *“La Doctrina Federal en el Primer Constitucionalismo Mexicano”*, en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional , Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p.245.

Establecido el concepto de república, se buscará esclarecer cómo se vincula ésta forma de gobierno con la categoría conceptual denominada federalismo y, cómo se vinculan ambas, con la institución senatorial.

1.1.4. BICAMERALISMO. DIFERENCIAS EN LA REPRESENTACIÓN DE AMBAS CÁMARAS. VINCULADO AL PRESIDENCIALISMO, MARIANA LLANOS, O AL FEDERALISMO, LIPHART, SARTORI

Dado que nuestra representación política, - instaurada a partir de nuestra vida independiente, según detallaré en el siguiente capítulo -, dividió al Poder Legislativo en dos instancias, Cámara de Diputados y de Senadores, esto es, instauró el bicameralismo, considero oportuno realizar algunas precisiones en torno a esta otra variable, necesaria también para comprender el fenómeno en estudio. Refiere Igor Vivero⁵ que:

“...El diseño de contar con dos cámaras legislativas complica y dificulta las relaciones interinstitucionales...Asimismo, se analiza como los sistemas bicamerales simétricos alimentan el sistema de pesos y contrapesos, otorgan estabilidad a la producción legislativa e incentivan un mutuo control de calidad entre las cámaras, lo que permite aumentar la información disponible del trabajo legislativo; en otras palabras se acrecienta el control parlamentario.”

Han salido a relucir 3 funciones clave del bicameralismo:

- a) La obstaculización o facilitación de las relaciones interinstitucionales.
- b) Los pesos y contrapesos.
- c) La producción legislativa y el control parlamentario.

Antes de continuar considero oportuno decir por qué decidí abundar en torno a esta otra variable. Como es sabido, y detallaré en los próximos capítulos, el Senado mexicano es parte integrante de un Congreso bicameral, por ello, aunque mi objeto de estudio no incluye a la Cámara de Diputados, es oportuno hablar del

⁵ Vivero Ávila, Igor (coord.), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, UAEM, IEEM, Porrúa, México, 2010, p.10.

bicameralismo pues el Senado ha sido y seguirá siendo la parte más polémica – a veces vulnerable y hasta eliminada en ocasiones - del Congreso. Además, es preciso recordar que en los Estados federalistas contemporáneos, el Senado se ligó a la llamada Cámara Baja para materializar la representación política vital para éste tipo de Estados, es decir, aquella de las provincias o territorios. Y desde entonces, la suerte del Senado, para decirlo en estos términos, corrió ligada a la de la llamada Cámara Baja. Entonces, podría concluirse que el bicameralismo- y el Senado es parte integrante del mismo - está ligado indisolublemente al federalismo aunque otros sostienen que el bicameralismo se vincula pero con el presidencialismo, en sociedades como las latinoamericanas. Desde luego esta disyuntiva no es materia de la presente Tesis, sí lo es en cambio, todo lo relativo a la relación entre Senado y federalismo. Por ende, se continuará abundando sobre ésta importante cuestión. Sobre el bicameralismo, refiere Mariana Llanos⁶:

“Las legislaturas bicamerales- definidas como aquellas en las que las deliberaciones tienen lugar en dos cámaras distintas o también aquellas donde dos cámaras comparten poderes legislativos, son un modelo de organización legislativa bastante extendida en América Latina. La mitad de países de la región cuenta hoy en día con ese tipo de legislaturas... En efecto, las cámaras altas fueron abolidas en Perú (1994) y Venezuela (1999) en la década pasada, así como en Ecuador y Nicaragua en los años setenta, y en Cuba en 1959. Aun así el bicameralismo continúa siendo una institución con gran arraigo en el continente, que persiste no sólo en países de gran tamaño y población (como Brasil) sino también en pequeños estados unitarios (como Uruguay).”

Se puede comenzar definiendo a las legislaturas bicamerales como aquellas donde dos cámaras u organismos colectivos, comparten poderes legislativos. En otras palabras, toda institución donde el Poder legislativo se bifurca en dos cámaras. El esquema es bastante representativo de América Latina, incluyendo a

⁶ Llanos, Mariana, “El bicameralismo en América Latina”, en Igor Vivero Ávila (coord.), Democracia y reformas políticas en México y América Latina, UAEM, IEEM, México, 2010, p. 127.

nuestro país. Además, como refiere ésta autora, en ciertas naciones latinoamericanas han sido abolidas las cámaras altas, es el caso de Perú, Ecuador, Nicaragua y Cuba. México lo hizo en la segunda mitad del siglo XIX. Y añade la autora⁷ que Argentina fue el último país en incorporar la elección directa de senadores vía la reforma constitucional de 1994, mientras la reforma constitucional chilena de 2005 eliminó a los senadores designados en ese país, los cuales constituían aproximadamente un 20 por ciento de la Cámara Alta. Esto es, cuando se habla del Senado siempre nos enfrentaremos al dilema, ¿Rediseñar o extinguir? Por ende, antes de proponer una nueva fórmula para distribuir sus escaños, debe aclararse primero si es pertinente o no su desaparición. Nuestro país lo hizo en el siglo antepasado y otras naciones latinoamericanas en fechas más recientes. Continuando con Mariana Llanos⁸:

“En un principio, los estudios del bicameralismo se ocuparon principalmente de cuestiones de representación política, destacando de manera positiva el hecho de que la incorporación de una segunda cámara legislativa permite acomodar una mayor diversidad de intereses (sean de clase, de minorías o de tipo territorial) y señalando al mismo tiempo que la presencia de distintas ‘constituencias’ en la legislatura facilita una legislación basada en un mayor consenso político y social. Del mismo modo, estos estudios resaltaron la contribución del bicameralismo a la preservación de la libertad y los derechos individuales al duplicar los controles del Poder Legislativo sobre los actos del gobierno y ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una ‘tiranía de la cámara baja’.”

Bien, los primeros 2 rubros esenciales en torno al bicameralismo son:

- a) Representación Política
- b) Contrapesos y control entre cámaras

Es decir, primeramente debemos preguntarnos, al analizar la figura del bicameralismo - Poder Legislativo conformado por 2 cámaras-, ¿Qué aporta a la representación política de un Estado, que ya cuenta a su vez con una cámara, una

⁷ Ídem.

⁸ Ibídem, pp.127-128.

segunda: el Senado? Y, seguidamente, ¿Qué añade, a la vida institucional del mismo Estado, en términos de contrapesos y control interparlamentario, una segunda cámara? La respuesta de esta investigación apunta a lo siguiente; como se desprende de las secciones siguientes, la representación política crece en legitimidad cuando es producto de una diversidad de intereses, sean de clase, de minorías, de tipo territorial, etc., así, entre mayores sean los intereses incorporados o escuchados para tomar las decisiones públicas, la legitimidad de los representantes, o gobernantes, será mayor. Para lograr este propósito la mayoría de estados modernos, incluido el nuestro, diseñaron la Cámara Baja, la cual se integraría con un criterio fundamental: en función del número de habitantes. Así, entre mayor sea el número de habitantes, de ciudadanos, que habiten un territorio determinado, más grande será el número de representantes, diputados, que le corresponderán. Y, conforme la ciudadanización se universalizo, fueron mayores los segmentos sociales que se incorporaron con derecho a voz y voto en la toma de decisiones sobre lo público. Sin embargo, esta forma de organizar las comunidades políticas, hubo de reconocer que la diversidad regional, la extensión territorial, o los afanes autonomistas de las regiones donde se pretendía implementar este modelo, solamente podían instrumentarse de manera exitosa, si a todas las regiones o provincias que buscaban integrar un estado se les reconocían derechos de voz y voto, semejantes, iguales. ¿Cómo podía lograrse ello? Pues solamente otorgando a todas las entidades, provincias o regiones de un estado, el mismo número de representantes o senadores. Por lo tanto, mientras que la representación política ejercida por una de las cámaras, la de diputados, se beneficia con criterios tendentes a diversificar el grupo de donde surge su apoyo, incorporando intereses cada vez más diversos, en tratándose de la representación política ejercida por el senado, la cuestión es distinta. Esta representación, sin duda alguna, surge de un criterio territorial, pero no como en su contraparte. Aquí, los senadores – representantes, son portadores del derecho a voz y voto de una región determinada y este rasgo es la principal, casi única justificación para la existencia, para la naturaleza jurídica del senado vinculado a cierto tipo de federalismo. En esta representación, resulta irrelevante el tamaño de la entidad,

así como el número de habitantes; pues ante el Parlamento o Congreso general todas tienen los mismos derechos, son iguales. Y por tanto, en igualdad de circunstancias las entidades participan en la producción legislativa de la cámara alta, inciden en el funcionamiento del gobierno federal y de las propias entidades, a través de los senadores. Nuestro país, por ejemplo, en el último cuarto del siglo pasado avanzó en la diversificación de intereses representados políticamente. Por ello, resulta inamovible la representación de las minorías, tarea ejecutada por los diputados plurinominales. A la cámara baja en los últimos años han llegado representantes de la diversidad sexual, de los indígenas, de las minorías religiosas, y ello ha permitido una consolidación de la representación política, en otras palabras, su legitimidad ha ido a la alza. La pregunta está en determinar si podríamos hacer lo mismo con el Senado, convirtiéndolo en una copia al carbón de la Cámara Baja pretendiendo que todos los intereses posibles estén representados en su seno. Si se pretendiera este objetivo, hay que ser cautelosos, de lo contrario se estaría convirtiendo al senado en un simple remedo, una mera cámara revisora y colegisladora de la llamada cámara baja, pero remedo al fin, de esta última. Y así, todos los argumentos contra el senado, originados en el supuesto entorpecimiento de las relaciones institucionales, o la paralización del trabajo legislativo, estarían sustentados. Podemos valorar todos los atributos de un Congreso bicameral, siempre y cuando el bicameralismo se aplique a un Estado como el mexicano, con representación política igual para todas las entidades. Si esto se respeta lo demás se conseguiría por añadidura.

Por tanto, la legitimidad del senado no se construye convirtiéndolo en una copia al carbón de la cámara baja, podríamos incorporarle todos los intereses posibles e integrar ambas cámaras bajo las mismas reglas y en su lugar lo que estaríamos haciendo sería deslegitimar a esta institución política. Por tanto, su legitimidad sólo se fortalece respetando su naturaleza. No entender lo anterior equivale a ignorar la naturaleza bicameral en países como el nuestro.

Esta representación política ejercida por los senadores, atendiendo al criterio ya explicado, es la única justificación del Senado para los estados federales como el nuestro, pues todo lo demás está supeditado a ella.

La segunda función del bicameralismo radica en los contrapesos y el control de la cámara baja que el senado pueda aportar. Continuemos:

“Los estudios contemporáneos del bicameralismo ponen más bien el acento en las posibles consecuencias de esta estructura legislativa para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En términos generales, se observa que la división de la legislatura en dos cámaras hace más complejo el proceso de elaboración de leyes y la obtención de apoyos parlamentarios para el gobierno...Del mismo modo, los congresos bicamerales de América Latina, a diferencia de los unicamerales, conviven con reglas electorales permisivas que dificultan la formación de mayorías legislativas...”⁹

El tercer ingrediente derivado del bicameralismo radica en el análisis de las consecuencias de esta estructura legislativa en la relación con el Poder Ejecutivo. Como sustentaré en el capítulo Tercero, este factor fue desconocido en nuestro país durante prácticamente todo el siglo XX. Pues la oposición llegó al senado prácticamente hasta 1994, aunque el Ejecutivo siguió contando con una mayoría holgada en dicha cámara: *“...La variante latinoamericana del bicameralismo complejiza y, muchas veces, dificulta las relaciones interinstitucionales.”¹⁰*, fenómeno que como ya se mencionó, nuestro país recién experimentó a partir del año 2000.

“Los sistemas bicamerales hoy vigentes en la región constituyen un grupo homogéneo de legislaturas, debido a dos elementos básicos: la legitimación democrática de las cámaras altas mediante la elección directa de sus miembros y poderes constitucionales casi equivalentes para ambas cámaras (que equivaldrían según la terminología creada por Arendt Lijphart a bicameralismos simétricos). La mayor parte de la literatura entiende por poderes constitucionales las atribuciones de las cámaras para participar en el proceso legislativo. No obstante,...a tales poderes se suman las amplias

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

facultades constitucionales para controlar al Poder ejecutivo de que también disponen las cámaras legislativas de la región.”¹¹

Las legislaturas latinoamericanas son simétricas, homogéneas, pues prácticamente todos los senados son electos de manera directa y los poderes constitucionales entre ambas cámaras son casi equivalentes, hecho que en la terminología de Arendt Lijphard se denomina bicameralismos simétricos. Aunque México sería la excepción tratándose de las facultades para controlar al Ejecutivo por parte del Legislativo. Abunda Mariana Llanos:

“Sin embargo, las facultades de los senados no se reducen a presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, es decir, al papel que desempeñan en el proceso de toma de decisiones. A éstas debe sumarse la función de control político, que hace referencia al seguimiento que el Parlamento realiza de las decisiones una vez adoptadas, y que los senados de la región comparten con las cámaras bajas. El ejercicio de esta función de control y supervisión de la implementación de las políticas del gobierno demanda el uso de otros instrumentos institucionales, diferentes de los mecanismos empleados en la sanción de leyes. Se trata de instrumentos formales, normalmente reconocidos por la Constitución, cuyo número y forma de uso varían entre los países, pero que, en todos los casos, apuntan a requerir información del Poder Ejecutivo (como los pedidos de informes o las interpelaciones), a monitorear o investigar sus actividades (como las comisiones de investigación, pero también las comisiones permanentes), y a involucrar al Parlamento en la remoción de funcionarios (como el juicio político o la censura de ministros). Entre las variaciones en los mecanismos disponibles por los congresos de la región, puede destacarse que en cuatro casos (Brasil, Chile, México y República Dominicana) las constituciones no prevén la censura de ministros y en dos (México y República Dominicana) tampoco los pedidos de información. No obstante la falta de esta función

¹¹ Ibídem, pp. 129-130.

constitucional atañe al Congreso en su conjunto y no implica una debilidad de una cámara legislativa con respecto a la otra.”¹²

La autora en comentario sintetiza las funciones del senado en atención a lo siguiente.

- a) Cámara sancionadora de leyes
- b) Cámara de control político (Comisiones de investigación, juicio político, remoción de funcionarios)

Vemos que estas dos funciones son comunes a muchas de las cámaras altas de Latinoamérica. Como puede inferirse, ambas cámaras son productoras de leyes y esta tarea común, puede diferenciarse atendiendo al origen de la representación política de cada una de ellas. En nuestro país, la cámara baja representa al pueblo, y el senado a las entidades aunque este principio se rompió en 1996, como se verá después. Nuestra cámara alta, además, también esta investida de facultades de control político, algunas de ellas previstas precisamente en nuestro ordenamiento legal, vía comisiones de investigación, remoción de funcionarios - solamente el Senado puede remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por ejemplo-, etc., y junto con los diputados puede instrumentar el juicio político de ciertos funcionarios. Vuelve a reiterarse, dichas funciones, no minúsculas por cierto, son efecto y no causa de bicameralismos como el mexicano. La causa de este último es el federalismo; sus efectos son múltiples, uno de ellos la remoción de funcionarios por el senado.

“Esto significa que tanto una cámara como otra pueden optar por bloquear la actuación del Poder ejecutivo procurado interponer simultáneamente otro tipo de obstáculos, distintos de los bloqueos legislativos (los juicios políticos y las comisiones de investigación pueden servir a esos fines), dando así un rumbo incierto al proceso político.”¹³

Nuestro país, se reitera, conoció la rispidez de las relaciones senado - Ejecutivo apenas hace poco más de una década, cuando ocurrió la alternancia. En tal virtud, además de los obstáculos que dicha cámara pudo presentar al Ejecutivo,

¹² Ibídem, p.131.

¹³ Ídem.

entorpeciendo las iniciativas presentadas por este último, potencialmente pudo además instaurar comisiones investigadoras sobre agendas diversas.

“...Pero en los bicameralismos de la región existe, adicionalmente, una atribución que atañe particularmente a los senados: la confirmación de nombramientos propuestos por el Poder Ejecutivo en diversa aéreas- como Poder Judicial, servicio exterior, agencias regulatorias. Se trata al igual que en el modelo estadounidense, de una función propia de las cámaras altas, que todos lo senados de la región comparten, aunque en algunos casos (como en México y Brasil) es más abarcadora que en otros.”¹⁴

Esta otra atribución de nuestro senado, también conocida por Brasil, no justifica la existencia del mismo ni es suficiente para diferenciarlo de la otra cámara. Nuestro senado, según constará en los artículos constitucionales transcritos en el Apéndice 2, goza de la potestad para aprobar nombramientos de funcionarios determinados, que pone a su consideración el Ejecutivo. Esta competencia, es un efecto y no una causa.

“...De este modo, no solo los instrumentos del control político y del control legislativo pueden interponer obstáculos a las relaciones interinstitucionales. Los desacuerdos del Poder Ejecutivo con el senado en los procesos de nombramiento de autoridades pueden provocar trabas y demoras en el funcionamiento de las instituciones...”

En síntesis, sumadas las atribuciones legislativas a las de supervisión y control, no es difícil darse cuenta de que todos los bicameralismos del continente se encuentran entre los más poderosos del mundo. Esto corresponde tanto a los sistemas federales como a los unitarios, con lo cual se puede afirmar que el bicameralismo fuerte se encuentra correlacionado con el presidencialismo y no con el federalismo, como se solía y todavía algunos autores suelen argumentar (Lijphart, Sartori, Altamirano Santiago)

”¹⁵

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ibídem, p.132.

Esta correlación resulta determinante, para Mariana Llanos, el bicameralismo fuerte está vinculado con el presidencialismo, en tanto, para autores como Lijphard, el bicameralismo está correlacionado pero con el federalismo. Y si el bicameralismo consiste en dos órganos de decisión colectivos, incluido el senado, puede cerrarse el razonamiento estableciendo que para Lijphard el senado, (integrante del bicameralismo fuerte) está efectivamente correlacionado con el federalismo. Vinculación que como se mostrará más adelante, en principio se asume como verdadera. Así, nuestra postura concuerda con la de Lijphard y difiere de aquella sostenida por Mariana Llanos, pues, como se ha reiterado, el vínculo senado federalismo tiene su sustento en la representación política equitativa de las entidades.

“Ya Arendt Lijphart en el clásico trabajo comparativo sobre las democracias establecidas ya mencionado, clasificó la fortaleza de los sistemas bicamerales no solo en función de los poderes constitucionales (y el modo de elección) de las segundas cámaras- lo que el autor denomina el eje de la simetría-asimetría-, sino también de la composición política de las cámaras- llamado eje de la incongruencia-congruencia, que se refiere a si estas difieren entre sí en su método de elección. Según el posicionamiento de las cámaras legislativas en torno a estos dos ejes, los bicameralismos pueden ser fuertes (simétricos e incongruentes), débiles (asimetría con congruencia) o intermedios (caso de asimetría e incongruencia, o de simetría y congruencia).¹⁶

México, según el anterior esquema, constituye un bicameralismo simétrico, pues ambas cámaras se eligen bajo el mismo sistema electoral, y congruente pues no difieren en el método de elección.

“Estamos, en principio, ante casos de bicameralismo incongruente ya que los métodos de elección de los integrantes de las cámaras alta y baja son diferentes: tres países (Colombia, Paraguay y Uruguay) eligen a sus senadores en circunscripción única nacional y a los diputados en distritos de representación territorial, mientras que en los seis casos restantes, que

¹⁶ Ídem.

incluyen los tres países federales (Argentina, Brasil y México) más Bolivia , Chile y República Dominicana la representación también difiere entre ambas cámaras. México varía un poco la representación igualitaria por estado que caracteriza a los senados federales de la región al agregar a los 3 senadores por estado 32 bancas electas en circunscripción única nacional.”¹⁷

México, junto con Argentina y Brasil, constituyen los estados federales de la región, pues además tienen en común organizarse administrativamente bajo ésta modalidad para gobernar territorios extensos, cuyos impulsos regionalistas son reales.

“...De este modo, los mecanismos de control legislativo y político podrían activarse solamente cuando ambas o alguna de las cámaras tiene otra composición política que al del Poder Ejecutivo lo cual explica, indudablemente, que los bicameralismos de la región no se encuentren en parálisis y bloqueos permanentes...en cambio si ambas cámaras son congruentes políticamente, y del mismo color político del presidente, tenderán a comportarse de manera similar, disminuyendo así el efecto de sus propias facultades de veto.”¹⁸

El Senado mexicano posee en suma, facultades de control legislativo y político, y en ambas debe reflejarse la voluntad de las entidades.

1.2. SENADO Y FEDERALISMO, SU VÍNCULO HISTÓRICO JURÍDICO. LA OPINIÓN DE JORGE MADRAZO, MANUEL OROPEZA, ENTRE OTROS.

El vínculo entre Senado y Federalismo aparece una vez que los Estados Unidos se constituyen como una nación independiente. A partir de ese momento es posible hablar del vínculo entre ambas instituciones políticas, las cuales si bien cierto es son figuras cuya naturaleza y funciones son distintas, el nexo se establece una vez que un Estado moderno, el norteamericano, se organiza bajo el

¹⁷ *Ibíd*em, p.133.

¹⁸ *Ídem*.

esquema federal y adopta al Senado como el medio para lograr la representación paritaria, equitativa, entre las entidades o estados miembros del pacto federal. Una figura antiquísima, el Senado, se incorpora al tren de la Modernidad sirviendo como instrumento para garantizar la cohesión de un Estado moderno en cuyo interior las regiones son celosas de su autonomía y los intereses derivados de esta última. Así, la creación del Senado en Estados Unidos fue en gran medida una respuesta a los problemas reales que se planteaban en la Convención, en el momento de tránsito de la Confederación al Estado Federal, así lo anunciaron los autores de *El Federalista* cuando expusieron que era el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones generales de los Estados pequeños y de los más grandes. De tal suerte que como bien refiere Jorge Madrazo,¹⁹ *“el Senado aparecería como una justificación teórica y armónica del federalismo.”*

El Senado, resultado de una visión pragmática del Constituyente norteamericano sería aprovechado para cumplir otros propósitos: servir, por su tamaño y experiencia de sus miembros para aconsejar y fiscalizar el uso de las atribuciones del Ejecutivo sobre el nombramiento de funcionarios y celebración de tratados; contener la impetuosidad de la cámara de representantes; dado el modo de su integración, la duración en el cargo y el perfil de sus miembros, *aparecer como el elemento de estabilidad del gobierno y por último, establecer un tribunal apropiado para tramitar el juicio político*. Es decir, una cuestión destacadísima cuando se discute en torno al Senado ha sido y seguirá siendo la posibilidad de establecer competencias distintas entre ambas cámaras, la Baja y la Alta, pues de otra manera podríamos concluir que las funciones del Senado son redundantes por ya desempeñarlas otra Cámara, tal vez más importante, la que representa al pueblo. Dando así argumentos sólidos a quienes abogan por la desaparición del Senado pues, ¿Si no representa a las entidades y tampoco goza de competencias claramente distintas respecto a aquellas de los diputados, tendría alguna razón de ser su conservación?

Ciertamente, los diputados constituyentes de Norteamérica no fueron los hombres más revolucionarios del orbe y tuvieron los peligros característicos de

¹⁹ Madrazo, Jorge, op.cit., nota 6, pp. 1000-1010.

toda democracia. En este sentido el Senado, en sus orígenes, fue utilizado como instrumento de clases y facciones con un hondo espíritu conservador.

La percepción del Senado como cámara equilibradora, estabilizadora y conservadora se muestra con las decisiones en favor de una mayor edad y una ciudadanía más prolongada de sus miembros en relación con los requisitos para los representantes, el que los senadores fuesen “personas escogidas” y no electores; lo escaso de sus miembros y la mayor duración en el cargo. Continuando con Madrazo²⁰, el dato esencial que apoya la relación entre el Senado y el Estado federal fue la designación de los senadores por las legislaturas locales; de esta manera se hacía que los gobiernos de los Estados colaboraran en la formación del gobierno federal.

La igualdad de representantes de los Estados ante el Senado introducía un principio de equilibrios, una distinta versión del *check and balance*, pues mientras en la Cámara de representantes el criterio de elección era el número de población lo que ocasionaba tener estados más representados que otros, para el Senado la población de la fracción federada era irrelevante y totalmente igualitaria.

Sigue refiriendo Jorge Madrazo²¹ que la existencia de dos senadores por cada estado se explica en razón de la concepción de este cuerpo como un órgano pequeño, que no pudiera ser víctima de los vicios y las “pasiones súbitas y violentas” que afectan a las asambleas numerosas. Su duración de 6 años en el cargo y la renovación por terceras partes del órgano, estaba animada por el deseo de tener un contacto suficiente con los objetos y principios de la legislación y asegurar un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes e impedir la “perniciosa mutabilidad gubernamental”.

Para Manuel Oropeza, los orígenes del primer estado que se reconoció así mismo como federal, brindan la oportunidad de discernir entre las facultades del gobierno en su conjunto y el de cada uno de los estados o provincias integrantes:

“La primer tendencia defensora de los `derechos de los estados`, con orígenes en la Confederación, interpretaba a la Constitución como un

²⁰ Ídem

²¹ Ídem.

simple pacto entre estados soberanos que delegaron sólo aquellos poderes que colectivamente se ejercitasen en mejores circunstancias, tales como, las relaciones exteriores y que, en caso de duda sobre la competencia, se resolvería siempre a favor de los estados.

Por otra parte los federalistas rechazaban la idea que el naciente gobierno nacional fuera un simple mandatario de los estados, ya que la Constitución fue proclamada en nombre del pueblo y no en el de los gobiernos estatales, por lo que el gobierno nacional no estaría limitado en sus facultades por el de los estados; antes bien, la supremacía del nacional derivada de la Constitución, se comprueba razonando que éste representa a todo el pueblo americano mientras que cada estado sólo representa a una porción de él.²²

Es decir, al analizar los estados federales, debemos diferenciar a quien representa el gobierno del Estado en su conjunto y a quién el de cada uno de los estados o provincias. Y un concepto emblemático, la representación, deberá ser aclarado en su momento. *“...Ambas tesis, aunque contrarias, coincidían en la necesidad de un gobierno central con órganos dotados de fuerza para mantener la unión entre los estados federados”²³* Desde la erección del primer estado federalista de la historia, una cuestión que debió ser entendida consistió en el papel del gobierno central para mantener la unión de toda la federación. Luego: *“Es por ello que en el constitucionalismo mexicano tiene tanta importancia el sistema representativo y la soberanía ha radicado indiscutiblemente en la nación, que se funda en unidad de conciencia, de propósitos, de población y, por lo tanto, la institucionalización de un gobierno central ha sido, por el acontecer histórico, un fenómeno no cuestionado teóricamente, como sucedió en la Unión Americana.”²⁴*

²² González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p.7

²³ Ibídem, p.8.

²⁴ Ibídem, p.18.

Así entonces, en opinión del autor, la existencia del gobierno central nunca se cuestionó al erigirse el primer estado federalista del mundo, cuestión distinta en el caso mexicano, como veremos después.

1.2.1. CONCEPTO DE FEDERALISMO

El Federalismo, segunda columna vertebral de ésta investigación, es primeramente descentralización política antes que descentralización administrativa. Para Hugo Concha Cantú²⁵, el federalismo es una figura organizativa, una de las decisiones políticas fundamentales. En tanto para Manuel Ferrer Muñoz²⁶, el régimen federal es una forma de Estado y al hablar sobre la adopción del mismo en nuestro país, menciona que éste significaba una transformación mucho más honda que la conversión de la monarquía en república, ésta sí una forma de gobierno. Mientras que, para Rabasa²⁷; *“El federalismo se encuentra, sobre todo, asociado a la idea de Estado, concepto éste mucho más moderno que el de República”*. Así, Ferrer Muñoz establece una clasificación dual sobre el Estado; dividiéndolos en Centralistas y Unitarios, pues el federalismo reitero, no es una forma de gobierno, no atañe al criterio de quienes toman las decisiones públicas sino a cómo se organiza políticamente la comunidad política o Estado. Veamos. Todo gobierno se instaura para administrar, gobernar o distribuir los recursos, materiales y simbólicos, con que cuenta un determinado Estado o forma de organización política, en un momento específico. Así entonces, el gobierno ha sido una constante en toda forma de organización política, en toda sociedad, claro, me refiero a aquellas agrupaciones humanas sedentarias, densamente pobladas, conocedoras de la escritura y demás herramientas

²⁵ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “El Federalismo en México” en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p.211.

²⁶ Ferrer Muñoz, Manuel, op.cit., nota 3, p. 245.

²⁷ Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986, p.127.

tecnológicas, para las cuales el gobierno se convirtió en una necesidad²⁸. Así, el gobierno es el género y cualquiera de sus variantes, democracia, monarquía, son la especie. Cuando hablamos de gobierno nos referimos a quiénes y cómo toman las decisiones públicas, y la clasificación, desde Aristóteles, lo subdivide en monarquía, aristocracia, democracia y sus degeneraciones; en tanto la clasificación relativa al federalismo es un criterio basado en la forma de estructurar la organización política. El federalismo por tanto no es una forma o tipo de gobierno sino una variante para organizar la administración, atendiendo a este criterio podremos diferenciar entonces una organización política con Estado centralizado de otra federalizada y nunca una democrática respecto a otra monárquica u aristocrática. Es decir, si bien los Estados contemporáneos suponen la concentración del poder político, tal poder se descentraliza, en razón de la extensión territorial del Estado mismo o del peso específico de sus regiones y no es monopolizado por un poder central sino que este último lo comparte con una serie de polos dispersos, los poderes locales o regionales, todo ello, dentro del territorio general que controla el Estado respectivo. Si el poder central de un Estado delegara en otras autoridades de su territorio, competencias relativas a la administración pero nunca al poder político, hablaríamos de mera descentralización administrativa y no política y por tanto estaríamos ante la ausencia de federalismo.

Sobre el particular, refiere Carpizo que:

*“La Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del estado federal mexicano.”*²⁹

²⁸Diamond, Jared, *Guns, germs, and steel. The fates of humane societies*, W. Northon and Company, Estados Unidos, 1999, p.25.

²⁹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Cuarta edición, Porrúa, UNAM, México, 1994, p.88.

Para enseguida retomar la esencia del federalismo, ya consignado líneas arriba:

“Sin embargo, con un prurito de justificación, podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41 constitucional cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal: la descentralización política.

Con claridad, en forma diáfana, hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un estado federal de uno central es la descentralización política- tesis que siguen la gran mayoría de tratadistas actuales: Dabin, Le Fur, Mouskheli, etcétera-; sin embargo, el camino para llegar a esta conclusión fue penoso y lleno de incertidumbre.”³⁰

Y enseguida, Carpizo afirma que además de la descentralización política, el federalismo implica la conformación de poderes en las entidades:

“El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultades de decisión de política en la esfera de sus competencia.”³¹

Para Alfred Stepan³², a los dos grandes modelos de sistemas federales: 1. el modelo de ‘unificar’, es decir, de atraer a lo que anteriormente estaba separado para conformar una sola entidad, cuyo ejemplo paradigmático es el de los Estados Unidos; y 2. el modelo de ‘mantener unidos’ que busca darle unidad a algo que difícilmente una sola identidad nacional puede otorgar, como en el caso de España, Bélgica o la antigua Yugoslavia, debe agregarse; 3. el de ‘forzar la unidad’ que implica obligar a que las partes devengan elementos de una sola unidad, como en el caso de la ex Unión Soviética. Es decir, los modelos de Estado Federal se dividen en 3 grandes agregados:

a) Unificadores de lo que estaba disperso

³⁰ Ibídem, p.90

³¹ Idem

³² Vease, Stepan, Alfred, “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en Journal of Democracy, vol.10.4, Estados Unidos, 1999, pp.1-2.

- b) Conservadores de lo unificado
- c) Forzadores de la unidad

A todas luces, el modelo federalista mexicano implementado en el siglo XIX, pertenece al tipo b, pues no se situó en los extremos del caso norteamericano, en que una confederación de entidades libres buscaron unirse a través de un estado garante de las autonomías, tampoco fue una imposición típica de la ex URSS del siglo XX.

En cambio, nuestro régimen federal busco mantener la unidad de una comunidad política que se había mantenido cohesionada bajo el yugo del imperio español y corría el riesgo de desmembrarse. Este modelo de Stepan echa por tierra la visión equivocada de autores como Teresa de Mier (citado en el capítulo 2 y a cuyo contenido se remite), para quien *a fortiori* federalismo equivalía a unificación, como la implementada en Norteamérica, convenio por el cual regiones libres aceptaban crear un gobierno común.

En otro orden de ideas, según se desprende de los artículos constitucionales relativos al Federalismo, 116 y siguientes, reproducidos en el Apéndice 2, el poder político del Estado mexicano no es monopolizado de forma exclusiva por alguna autoridad que a nombre del gobierno de todo el Estado se arrope tal facultad, sino que el poder político se comparte, se descentraliza, si bien de conformidad con los artículos constitucionales respectivos, el Supremo Poder de la Federación es la máxima autoridad soberana en el Estado mexicano y tal poder se materializa en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también es cierto que a cada demarcación territorial del país se le reconocen facultades de autonomía y se les constituye de hecho como Poderes Locales. En efecto, las 31 entidades no son Órganos de Gobierno sino Poderes, y en tal virtud la fracción de Poder que ejercen en su demarcación territorial, están obligadas a su vez a volverla funcional bajo 3 ramas clásicas; Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Para abundar, y solo con fines ilustrativos pues el federalismo alemán poco tiene en común con el nuestro, se traen a colación extractos de la Constitución Alemana³³, cuya condición de

³³ Constitución Política de la República Federal de Alemania en Basic Law from Germany, en <http://www.bundesrat.com>, consultada el 20 de octubre del 2013, traducción libre de J.

primera fuente se ha considerado ilustrativa y por ello fueron incluidos en esta investigación:

“Artículo 23 (Unión Europea-Protección de Derechos Fundamentales-Principio de Subsidiariedad).

Francisco Rivera, enseguida el fragmento en inglés: “Article 23 [European Union – Protection of basic rights – Principle of subsidiarity]

(5) Insofar as, in an area within the exclusive competence of the Federation, interests of the Länder are affected, and in other matters, insofar as the Federation has legislative power, the Federal Government shall take the position of the Bundesrat into account. To the extent that the legislative powers of the Länder, the structure of Land authorities, or Land administrative procedures are primarily affected, the position of the Bundesrat shall be given the greatest possible respect in determining the Federation’s position consistent with the responsibility of the Federation for the nation as a whole. In matters that may result in increased expenditures or reduced revenues for the Federation, the consent of the Federal Government shall be required.”

“(6) When legislative powers exclusive to the Länder concerning matters of school education, culture or broadcasting are primarily affected, the exercise of the rights belonging to the Federal Republic of Germany as a member state of the European Union shall be delegated by the Federation to a representative of the Länder designated by the Bundesrat. These rights shall be exercised with the participation of, and in coordination with, the Federal Government; their exercise shall be consistent with the responsibility of the Federation for the nation as a whole.”

“Article 28 [Land constitutions – Autonomy of municipalities]

(1) The constitutional order in the Länder must conform to the principles of a republican, democratic and social state governed by the rule of law, within the meaning of this Basic Law. In each Land, county and municipality the people shall be represented by a body chosen in general, direct, free, equal and secret elections. In county and municipal elections, persons who possess citizenship in any member state of the European Community are also eligible to vote and to be elected in accord with European Community law. In municipalities a local assembly may take the place of an elected body.

(2) Municipalities must...

(3) The Federation shall guarantee that the constitutional order of the Länder conforms to the basic rights and to the provisions of paragraphs (1) and (2) of this Article.”

En la medida en que, en un área de competencia exclusiva de la Federación, los intereses de la Cámara Baja se vean afectados, y en otras materias, en la medida en que la Federación tenga el poder para legislar, el Gobierno Federal tomará en cuenta la visión de la Cámara Baja. Al grado que los poderes legislativos de la Cámara Baja, la Estructura de las autoridades provinciales, o los procesos administrativos de la provincia se vean perjudicados, a la posición de la Cámara Baja se le concederá la mayor credibilidad para determinar la posición de la Federación en razón de la responsabilidad de la Federación con el conjunto de la nación. En cuestiones que puedan resultar en incremento al gasto o reducción en los ingresos de la Federación, se requerirá el consentimiento del gobierno federal.

Cuando las facultades legislativas exclusivas de la Provincia y relativas a cuestiones de educación, cultura o comunicación, se vean afectadas, el ejercicio de los derechos pertenecientes a la República Federal Alemana como un estado miembro de la unión europea será delegada por la Federación a un representante de la Provincia designado por la Cámara Baja. Estos derechos serán ejercidos con la participación y en coordinación con el Gobierno Federal, su ejercicio tomará en consideración la responsabilidad de la Federación con el conjunto de la nación.

Artículo 28. (Constituciones locales –autonomía de los municipios) (1) El orden constitucional en la Provincia deberá conformarse a los principios de un Estado social, republicano y democrático regido por el estado de derecho, acorde a los principios de esta Constitución. En cada Provincia, condado y municipalidad el pueblo será representado por un cuerpo proveniente de elecciones secretas, libres e iguales. En las elecciones de condados y municipales, las personas que posean la ciudadanía de cualquier Estado miembro de la Comunidad Europea también son elegibles para votar y ser electos de conformidad con el derecho comunitario europeo. En los municipios una asamblea local puede tomar el lugar de un cuerpo electo. (2) La Federación garantizará que el orden constitucional de

las provincias armonice con los derechos fundamentales y con lo dispuesto en los párrafos uno y dos.”

De vuelta con la tesis esbozada líneas arriba, el federalismo entraña conflicto, pues implica reconocer las necesidades e intereses de las demarcaciones territoriales denominadas provincias o entidades, que en ciertos casos, pueden colisionar con los intereses del conjunto de la comunidad política, o sea el Estado. En el caso de Alemania, salta a la vista el gran peso reconocido a las resoluciones de los congresos estatales en tratándose de una materia litigiosa entre las provincias y la Federación.

Según se colige del fragmento del texto constitucional alemán, el federalismo no es más que el reconocimiento a la singularidad de las regiones o provincias que conforman un Estado, una suma de tales regiones celosas de su autonomía, pues el federalismo alemán ha entrado en una fase distinta, pues forma parte de la Unión Europea, una nueva modalidad de confederación actual. Desde luego escapa a los fines de este trabajo discutir lo referente a esta modalidad de organización entre Estados en el siglo XXI. Como sea, se cumple con los fines metodológicos planteados en la investigación, pues en una suerte de muestreo estratificado se escogieron ciertos Estados para analizar tanto su régimen federal como su sistema electoral, por ello, se mencionan rasgos fundamentales del federalismo de un Estado, europeo en este caso. Que nada aporta la modalidad federalista de dicha nación, ajena totalmente a la nuestra, hay mucha razón en afirmar esto, pues, las instituciones varían de un país a otro y dentro del mismo, de un momento histórico a otro. Por tanto, pretender comparar las instituciones entre países parecería una cuestión ociosa pues cada uno de ellos es un caso único e irrepetible. Pero no es cierto del todo, se reitera. Y si bien se reconocen tales diferencias, es preciso entender que las instituciones de todos los países y en todos los tiempos, tienen elementos en común, algunos rasgos, hecho que fundamenta la utilidad del llamado derecho comparado.

Es decir, el federalismo supone que las provincias o entidades federativas, organicen el poder político conferido tomando como modelo al orden normativo federal y en particular lo dispuesto en el numeral dos de la legislación alemana, es

decir, la Federación se convierte en garante de la legislación federal y los derechos reconocidos en la misma, debiendo supeditarse el resto de autoridades a tales principios.

1.2.2. *COMPETENCIAS DE LAS PROVINCIAS O ENTIDADES FEDERATIVAS EN LOS ESTADOS ORGANIZADOS BAJO EL ESQUEMA FEDERAL*

Si el federalismo supone descentralización política, del poder político de un Estado determinado, entonces ha de suponerse que la principal consecuencia de esta delegación del poder, será el conflicto de competencias entre los diversos poderes políticos que conforman el Estado, principalmente entre los que asumen el poder de todo el conjunto territorial, la Federación y quienes detentan solo el de una fracción, los poderes locales. Existiendo regímenes como el nuestro, en que las facultades de la Federación deben estar expresamente manifestadas pues a *contrario sensu*, se entienden como facultades conferidas a las entidades³⁴.

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. Derogada.

Fracción derogada DOF 21-10-1966

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.camaradediputados.gob.mx>, consultada el 30 de octubre del 2013, pp. 30-76.

- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues(sic **DOF 05-02-1917**) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Fracción reformada [DOF 24-10-1942](#), [30-12-1946](#), [21-04-1981](#)

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Fracción adicionada DOF 24-10-1942”

Cierto es que el federalismo por definición restringe las facultades de las entidades federativas en determinados rubros. La razón, debe velarse por la salvaguarda de la integridad territorial a toda costa, de otra forma los estados federados terminarían pulverizándose. Así, nuestras entidades federativas no pueden celebrar tratados o alianzas con potencias extranjeras a *motu proprio*, e igualmente, de los artículos anteriores se desprende la jerarquización de nuestro sistema jurídico, es decir, las normas federales se sitúan por encima de las leyes locales, no pudiendo estas últimas contrariar una disposición de carácter federal. Todas las entidades federativas están situadas en el mismo nivel y sólo la Federación se ubica por encima de ellas, y nuestro sistema normativo expresa claramente quienes serán las autoridades para dirimir las controversias entre entidades federativas, pero lo que no nos dice la ley de manera explícita es que el federalismo, *per se*, supone conflicto. Si bien en un nivel macro social la esencia de la sociedad es el conflicto, cuestión central en su gobierno, en los distintos niveles de gobierno, quienes tienen competencias distintas además, es también el conflicto. ¿Cómo resolverlo? ¿El Senado es suficiente para realizar esta encomienda?

Se ha invocado la relación entre federalismo y Senado no por mero capricho sino porque el nexo que surgió a la vida jurídica y política de la Modernidad, una vez que ambas instituciones se ligaron en el primer Estado moderno que estructuró su organización política a través del esquema federal y colocó como testigo de honor, por así decirlo, al Senado. Así entonces, cuando hablamos del Senado debemos remitirnos inexcusablemente a las competencias de los estados y de la Federación, así como las competencias de la Cámara Baja y la Alta, lo

anterior porque a cada momento del análisis irrumpe la pregunta que fue formulada desde el inicio de la investigación, ¿Debe o no desaparecer el Senado? ¿Resulta superfluo en países como el nuestro? No olvidemos que la Cámara Alta fue suprimida de nuestro derecho constitucional en ciertos periodos, mientras que en otros ha visto disminuidas sus facultades, ¿Por qué no pensar entonces en reducir su número a 32, 16 u 8 integrantes?

Por otro lado, si bien las competencias entre las entidades y la Federación son mutuamente excluyentes y el garante de tal separación resulta ser el Congreso, incluido el propio Senado, la esencia de este último no radica en las competencias que le fueron asignadas³⁵:

“Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.*
- II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.*
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.*

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las

³⁵ Ibídem, pp.40-76.

pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV. *Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.*

V. *Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán **(sic DOF 05-02-1917)** respetados en los otros.*

Artículo original DOF 05-02-1917

Este artículo comienza la regulación de las competencias entre las entidades en diversas ramas. Para enseguida regular el siguiente aspecto:

“Artículo 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*³⁶”

Este Artículo 124 y el inmediato anterior, son muy relevantes. El 123 establece la funcionalidad del federalismo en el derecho civil y en otras ramas, al hablar de los derechos personales. La Jurisprudencia de la Corte Suprema del país, en su compendio relativa a la décima época, ha emitido criterios que podrían hacer pensar en la inoperancia de la fracción primera. Con respecto al artículo 124, resulta relevante el principio *a contrario sensu* del que se desprende el hecho que las facultades de la Federación deben estar claramente expresadas y, así, lo que no sea facultad de la Federación lo será de las entidades. Lo planteado hasta aquí permite concatenar algunas reflexiones que mostrarán la razón por la cual se ha llevado la disertación al terreno del federalismo y las competencias de entidades y del gobierno federal. ¿Es el federalismo mera letra muerta que únicamente se justifica por su rimbombancia sonora y el afán de imitar instituciones de otras latitudes? Si así fuera, de un plumazo podría borrarse dicho término de nuestra Constitución y el asunto estaría resuelto, diríamos que la necesidad de una administración más expedita se conseguiría más fácil sin rigideces protocolarias

³⁶ Ídem.

autonomistas. De ser cierto este razonamiento, y al ser deseable la desaparición del federalismo debería ser también plausible la de su contemporáneo político, es decir, el Senado.

1.3. SENADO Y REPRESENTACION. LAS TEORÍAS QUE ASUMEN A LOS CONGRESISTAS COMO REPRESENTANTES DE LA NACIÓN O COMO REPRESENTANTES DE SUS ELECTORES, LA VISIÓN DE FRAY SERVANDO TERESA DE MIER

Se ha tratado de mostrar en las páginas precedentes que el fenómeno en estudio, el Senado mexicano y su conformación, es una suerte de función matemática compuesta de varias variables, que van encajando con la misma hasta formar una ecuación diferente. Por un lado hemos visto que la figura senatorial se vincula a la república, al federalismo y es hora el turno de hablar del nexo entre Senado y Representación.

Si bien en el siguiente apartado se discutirá lo concerniente a la Representación Política, un vínculo entre gobernado y gobernante de entrada, la misma resulta determinante pues a través de ella se integran, en tratándose de México, los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En el caso del Legislativo dicha representación ocurre a dos niveles, por un lado es directa, en tratándose del vínculo entre gobernante y Diputado, mientras que en caso del Senado es *sui generis*. Si bien puede afirmar que la entidad federativa es representada en el Senado en igualdad de circunstancias frente a otras entidades, no puede sostenerse que esta representación esté desligada del ciudadano, origen de toda representación. El ciudadano, habitante de la entidad federativa que se trate, por medio de su voto elige al candidato que representará a su entidad en el Senado federal. La representación, en este caso, no es idéntica a la desplegada en la Cámara de Diputados. En esta última el ciudadano elige al diputado que lo representará a él y a la circunscripción territorial donde habita el ciudadano. En el caso del senador el voto del ciudadano da origen a dos representaciones. La suya propia ante el Senado vía el senador electo y la de la entidad federativa frente al Senado. Sin

embargo no pude concluirse que la representación senatorial también sea dual, idéntica a la de los diputados federales, pues una vez que el ciudadano ha elegido al senador, el vínculo representante y representado que los liga a ambos es desplazado por otro más apremiante, en tratándose de los Estados Federales. En efecto, el Senador representa, a partir de ese momento, a la entidad que lo eligió para acudir al Senado, es decir ante el Congreso Federal. Así, la representación senatorial es funcional al Federalismo, la de los diputados a la democracia, y ambas al Poder legislativo. Se transcribe a continuación un fragmento del discurso de Fray Servando Teresa de Mier, uno de los artífices de nuestra patria, que después fue conocido como “De las Profecías”:

“...Al pueblo se le ha de conducir no obedecer. Sus diputados no son mandaderos, que hemos venido aquí a toda costa y de tan largas distancias para presentar el billete de nuestros amos...no para que sigamos servilmente los cortos alcances de los provincianos circunscriptos en sus territorios...Somos sus árbitros y compromisarios, no sus mandaderos. La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye en la elección, por las provincias; pero una vez verificada, ya no son electos diputados precisamente de tal o tal provincia, sino de toda la nación. Este es el axioma reconocido de cuantos publicistas han tratado del sistema representativo. De otra suerte el diputado de Guadalajara no puede legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Sí, pues, todos y cada uno de los diputados lo somos de toda nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación”.³⁷

Éste discurso es emblemático, tanto como el famoso discurso de Bristol, que se retomará más adelante y a cuyo contenido se remite. Fray Servando es portavoz de una visión que hasta la fecha ha perdurado y según la cual se asume que los congresistas, - Fray Servando habla de los diputados, no menciona a los

³⁷ Serra, Rojas, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ideas e Instituciones Políticas, Decima edición, Porrúa, México, 1991, p.212.

senadores -, pero al mentar a las demarcaciones territoriales, forzosamente podemos extrapolar su razonamiento a los senadores. Su punto de vista, según el cual los diputados son representantes de la nación, haciendo a un lado el vínculo entre diputado y electores, estos últimos avecindados en una demarcación territorial específica será retomado por quienes en el último cuarto del siglo XX defendieron la tesis de los senadores como representantes de la Nación y no de los electores y la región respectiva donde fueron electos.

Según mencionaré más adelante, la democracia contemporánea da por sentada la representación, pues considera que la democracia directa no es viable en función del tamaño poblacional de los estados modernos y requiere por tanto del esquema representativo. Es decir, los ciudadanos eligen a sus pares para que los representen. Esta representación moderna requiere la participación de los llamados congresistas, quienes en opinión de Fray Servando y muchos otros, se convierten en representantes de la nación y no del abigarrado y diverso mosaico que integra una nación. La visión de Fray Servando sería adoptada por Carpizo y otros, quienes la extrapolaron al caso de los senadores, que en su óptica representarán a la Nación y no a las demarcaciones territoriales que los eligieron, posición que desde luego, no se comparte.

1.3.1. CONCEPTO DE REPRESENTACION Y SU VÍNCULO CON LA LEGITIMIDAD

Representación y Legitimidad

Según ha referido el autor de ésta investigación en el artículo relativo al sorteo y que aparece en el número 80³⁸ de la Revista Alegatos de la Universidad Autónoma Metropolitana, en las democracias de hoy día, la representación se da

³⁸ Rivera Suárez, J. Francisco, “El sorteo, mecanismo para efficientar y legitimar la representación. Balance de nuestro sistema electoral dentro del entramado político mexicano de cara a la elección del 2012”, en Revista Alegatos, México, UAM – AZC., número 80, Enero-Abril del 2012, pp.77-97.

como una condición *sine qua non* del propio modelo, es decir, no puede hablarse de democracia sin aludir a la representación. Ciertamente hay varias maneras de clasificar a la democracia, sin embargo, un criterio básico alude a la manera en que intervienen los ciudadanos en la toma de decisiones, si lo hacen sin intermediarios, de manera personal digamos, decimos que la democracia es directa, en tanto, si las decisiones son tomadas por representantes, previamente electos por el pueblo, decimos que la democracia es semidirecta. (Desde nuestra óptica la democracia semidirecta equivale a la representativa, pues en esta última las decisiones relativas a la cosa pública son tomadas por representantes o intermediarios a quienes los ciudadanos les han conferido un mandato, y por tanto, el ciudadano no participa directamente en las cuestiones públicas). Ahora, cuando se invocan estas cuestiones debe aclararse que la discusión en torno a ellas es tan añeja como la propia civilización occidental pues ya desde la época griega se discutía en torno a cuál era el mejor tipo de gobierno, uno de Leyes u otro de Hombres, un gobierno de los más (democracia) o uno de los menos (aristocracia). Así toda la historia del pensamiento político occidental no ha hecho más que escribir un pie de página a la filosofía política helénica.

Ni la democracia ni el resto de instituciones que la humanidad ha construido son inmutables, su esencia radica en la transformación. Así, una cuestión toral consiste en determinar si los cambios al ordenamiento legal de un Estado puede impactar en el conjunto de instituciones y prácticas del sistema político y de gobierno de un Estado concreto, máxime si los cambios propuestos traen aparejada una ruptura con el paradigma ideológico y conceptual que tradicionalmente ha normado al derecho electoral y las instituciones democráticas. La representación conduce a preguntarnos si la institución o individuos en quienes recae esta última, están facultado para tomar decisiones relativas a la comunidad política y si tal facultad ha sido conferida precisamente por los ciudadanos representados.

Asimismo, desde que apareció en la faz de la civilización la llamada División Social del Trabajo, llegando para quedarse esta última, cabe preguntarse si esta división también fue extensiva a la que yo denomino la División del Trabajo

Político. Desde entonces hay una clase social que gobierna y otra que obedece. Ni siquiera la ex URSS logró cambiar esta estructura social, a pesar de la ferviente adhesión que concilió la causa comunista durante el siglo pasado. Cuando hablamos de Representación, como fenómeno, apreciable en la realidad de determinados Estados como el nuestro, nos referimos a una necesidad, no pudiendo soslayarse esto último. Es importante anotar que no todos los gobernados poseen el tiempo ni el interés para ocuparse de los asuntos relativos a la cosa pública, ello facilitó el surgimiento del llamado político profesional, usando la cara expresión de Weber³⁹. Otros teóricos conciben a la Representación como un Mandato, haciendo énfasis en el carácter jurídico de la misma.

Dice Diego Valadés que:

*“...De un adecuado sistema representativo depende, en buena medida, la legitimidad de los sistemas políticos en su conjunto. Cuando la representación deja de funcionar en los términos que prescribe la Constitución o que espera la ciudadanía, se produce una fractura en la legitimidad del poder...Pero ocurre que además de la legalidad, a los representantes se les exige que hayan accedido al poder mediante procedimientos considerados por toda la comunidad como razonables, libres, objetivos y equitativos.”*⁴⁰

Y este autor cierra el razonamiento expuesto diciendo que la convicción generalizada de la legitimidad de los representantes está en el origen del acatamiento colectivo y voluntario de la autoridad. Es decir, habrá obediencia si hay legitimidad. Antes de continuar con la exposición en torno a la representación, permítasenos hacer un paréntesis para hablar acerca de la legitimidad. Max Weber⁴¹ diferenció a la legitimidad de la legalidad. La legitimidad es la aceptación con la cual el gobernado obedece, es decir, es el convencimiento con que éste

³⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 2002, p. 336.

⁴⁰ Valadés, Diego, *Representación y Legitimidad*, en Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, TEPJF, UNAM, México, 1999, p.23.

⁴¹ Weber, Max, op.cit., nota 39, p. 336.

último ejecuta los actos de la autoridad y dicha aceptación tiene múltiples fuentes. Al hablar de los tipos de dominación Weber los clasifica de la siguiente forma:

- a) **Dominación Tradicional:** En esta el gobernado obedece en base a la tradición, es decir, justifica los actos de la autoridad ligándolos a las costumbres que, desde su óptica, deben ser respetadas.
- b) **Dominación carismática:** En esta se obedece al líder porque se le reconoce un aura de divinidad o cualidades sobrenaturales que lo convierten en jefe a los ojos de la comunidad.
- c) **Dominación racional:** Este tipo de dominación actualmente está asociada a **(la dominación legal con administración burocrática)** y en ella el gobernado obedece porque ha internalizado a la norma jurídica, ubicándola como fuente racional que le otorga beneficios pese al sacrificio de libertades. Desde la óptica costo – beneficio del gobernado las ventajas son mayores que los sacrificios y por ello acata los actos de autoridad (burocrática precisamente), la cual está desprovista de cualquiera de los anteriores elementos y se justifica sólo por el propio contenido del derecho positivo.

Como colofón a los anteriores planteamientos weberianos, puede afirmarse que la legalidad puede ir unida a la legitimidad o desvincularse totalmente. Una autoridad puede ser legal, por así derivarse de la propia ley, pero puede ser ilegítima si los gobernados consideran que el gobierno creador del acto o ley no provino de elecciones libres, equitativas, certeras. Lo anterior podría sintetizarse en los términos siguientes: una autoridad puede reputarse de legal si su poder lo deriva de la mera ley y puede requerir o no de la coerción (la violencia estatal weberiana) para hacer obedecer sus actos o resoluciones, mientras que una autoridad es legítima si para ser obedecida no requiere usar, o sólo en última instancia, la coerción. Aunque según el esquema weberiano la legitimidad es el género y la legalidad es la especie, pues esta última es sólo un tipo de legitimidad, en tratándose de tipos de dominación, no de la legalidad vinculada al estado de derecho.

Por tanto, hay una relación directa entre representación y legitimidad, y según se mostrará en este trabajo, la representación proporcional busca disminuir el déficit de legitimidad que muchos endilgan al sistema electoral de mayoría. Según el Diccionario Jurídico Mexicano;

*“La Representación es el mecanismo a través del cual la población, por mecanismos diversos de agrupamientos, designa a ciertos ciudadanos para que a nombre de los electores, comunidades, municipios o entes federados, según sea el caso, velen por sus intereses en los diversos órganos para la toma de decisiones dentro de los poderes formales o en el Congreso de la Unión.”*⁴²

Esta Representación se ha venido construyendo en Occidente desde épocas tan remotas como el Parlamento Británico y en el caso de Francia, por ejemplo, equiparándola con el Espejo de la Nación de Mirabeau, es decir, la coexistencia abigarrada de intereses en una Nación. Para Santiago Murray⁴³, Representación significa que el ciudadano, a través del instrumento de elecciones delega el poder político, por un cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos. Pero el vínculo entre representantes y representados no es inmediato. La representación supone un actor adicional; el partido político. Sobre este particular es pertinente mencionar que, entre otros, en México el fundamento para la representación se halla en artículo 40 Constitucional que a la letra dice:

“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.” En efecto, el Estado Mexicano se sustenta en cuatro conceptos políticos básicos: la república, la representación, la democracia, y la federación; de estos el concepto de república es el eje de los otros tres, pues estos son características del régimen republicano.

⁴² Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1997, t. IV, pp. 2804 y 2805.

⁴³ Rivera Suárez, J. Francisco, op.cit., nota 38, pp.77-97.

Entonces, la representación es un vínculo o mecanismo en virtud del cual ciertos ciudadanos son designados por sus pares, otros individuos que comparten esta condición, para que en su lugar tomen las decisiones relativas al funcionamiento de la comunidad o cuerpo político. Tres son pues las palabras clave vinculadas a la Representación: mecanismo, ciudadanos y decisiones, pues un grupo de ciudadanos toman decisiones a nombre de otros y a ello le llamamos representación. No es el lugar para discurrir sobre el desarrollo histórico que esta figura ha conocido a través del tiempo, basta decir que a diferencia de la teoría clásica de la Representación que suponía una entrega total del poder ciudadano a sus representantes, quedando estos últimos, una vez electos, en plena libertad para decidir sobre las cuestiones públicas sometidas a su consideración, desconociéndose por tanto la rendición de cuentas y la revocación de mandato, cuestiones que las teorías actuales de la Representación tienen en alta estima, sea el caso de la rendición de cuentas y la revocación de mandato. Esta última golpea sin concesiones el argumento rousseauiano según el cual el pueblo británico sólo era libre el día de las elecciones, pues luego volvía a ser tan esclavo como antes. El mecanismo de la revocación pretende mostrar que el pueblo, la colectividad, es en todo momento la depositaria del poder político máximo y como tal, puede en todo momento retirar dicho poder a quien lo ha transferido temporalmente. Es decir, si bien se concede que para volver funcional la democracia de las sociedades contemporáneas requerimos de los partidos y de la representación, esta concepción no nos impide sujetar a los representantes a estos dos mecanismos, procedimentales digamos e, incluso, como bien señala Manuel Aragón⁴⁴, la Representación implica un poder temporal para ser tal, constreñida a un límite de mayor envergadura, el reconocimiento de los Derechos Fundamentales, estos últimos, ignorados o subestimados en las democracias helénicas de la Antigüedad.

⁴⁴Aragón Reyes, Manuel, *Democracia y Representación, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, TEPJF, UNAM, México, 1999, p.12

Para que la representación pueda desplegarse se requiere que haya mecanismos para designar representantes. En la Antigüedad, el sorteo fue un mecanismo para designar tales, en tanto hoy prevalece la elección.

1.4. SENADO Y SISTEMA POLITICO, SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS

Desde el siglo XIX, el lenguaje de las ciencias naturales permeó en las nacientes disciplinas enfocadas a lo social. Un término proveniente de la biología; sistema, se incorporó al lenguaje de muchas disciplinas sociales. El sociólogo inglés Spencer, en el siglo en comento empleó dicho término para enfatizar la analogía entre las estructuras sociales y aquellas observables en los organismos biológicos. Así, cuando nos referimos a un sistema hablamos de un todo compuesto por partes, tal es el uso dado al termino en las ciencias físico-naturales. Noolvidemos que en el Siglo XX, otro sociólogo, Niklas Luhman ha venido discurriendo en torno a la necesidad de comprender la realidad social a partir de un engrane entre sistemas. Desde esta óptica, el sistema político se conforma por la suma de otros tres subsistemas: el sistema de partidos, el electoral y el de gobierno, estos tres últimos desempeñan funciones esenciales para que el conjunto, el sistema político pueda realizar las tareas vitales para la conservación del órgano público. En síntesis, el sistema se compone de órganos, miembros que realizan funciones y que, enlazados, forman un todo.

1.4.1. CONCEPTO DE SISTEMA POLÍTICO

El sistema político es la suma de tres subsistemas; electoral, de partidos y de gobierno. Estos tres últimos auxilian al primero en la difícil tarea de preservar el funcionamiento del organismo político, o sea la comunidad política toda. El subsistema electoral se relaciona con la existencia de redes y mecanismos para que la decisión de los gobernados se convierta en órganos de gobierno y representación, los cuales a su vez conforman un conjunto de normas y prácticas para que exista el gobierno. En las sociedades modernas no puede haber

representantes ni gobierno si no existieran los partidos políticos y sostengo lo anterior a pesar de la reciente aprobación de las candidaturas independientes en nuestro sistema electoral. Pues de la existencia de partidos en los Congresos o parlamentos depende la gobernabilidad u formación de coaliciones y mayorías estables para gobernar, precisamente, pues los partidos suponen lealtades a personas e instituciones, amén de programas, sin los cuales no puede haber coaliciones o agrupaciones con fuerza suficiente para imponer un programa de gobierno o una política pública concreta.

1.4.2. CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL Y LA DISTRIBUCION DE LOS ESCAÑOS SENATORIALES

Sistemas electorales

Se parte **de una primer premisa**, lejos de suponer, como algunos sostienen, la necesidad de eliminar o disminuir en nuestro país la representación proporcional, se defiende su existencia, pues la representación proporcional es quizá el único mecanismo que permite, en una democracia, la cabida , la sobrevivencia de las minorías y cuando el sistema plurinominal se libera de las componendas egoístas relativas a la mera disputa por el poder - a la hora de diseñar las circunscripciones - este sistema garantiza el cumplimiento de la función primaria de todo sistema electoral, es decir, **materializa la norma según la cual los votos se convierten en escaños**. Felipe Domínguez ⁴⁵ concibe acertadamente al Sistema Electoral, pues lo define como un conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política, legítimos. En virtud de ello, se conocen las fórmulas electorales como protagonistas centrales del proceso de transformación de votos en curules. Esto es, si aceptamos que en la mayoría de Estados contemporáneos los más deciden cómo debe gobernarse una sociedad y para ello eligen a los menos, sus

⁴⁵ Domínguez Muñoz, Felipe, La Cláusula de Gobernabilidad, en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*. TEPJF, UNAM, México, 1999, p. 181.

representantes, para que a su nombre y representación tomen las decisiones tendientes al bienestar de la comunidad política en su conjunto. Así entonces, el pueblo es el titular de la soberanía y la delega o deposita en sus gobernantes. Y, para que todo esto se materialice, necesitamos un conjunto de normas, mismas que conforman el Sistema Electoral, esto es, las reglas que deciden cómo convertir la voluntad ciudadana en escaños o puestos de elección popular.

Sin entrar en conflicto con las diversas definiciones sobre sistemas electorales, consideramos que en la actualidad tales sistemas están vinculados directamente a la democracia, por lo cual, primeramente, son mecanismos a través de los cuales se busca asegurar el ejercicio del sufragio activo (votar) y pasivo (ser votado) a fin de crear, en última instancia, órganos de gobierno y, claro está, para asegurar dicha tarea se requiere de instituciones tanto administrativas como jurisdiccionales que deben ceñir su conducta bajo un catálogo axiológico mínimo.

Según Dieter Nohlen⁴⁶, la función de los sistemas electorales se divide en cuatro áreas bien definidas o, dicho en otras palabras, los fines que persiguen tales sistemas se descomponen en 4 agregados:

1. Distribución de las circunscripciones electorales
2. Candidaturas
3. Votación
4. Conversión de votos en escaños

Y remata el autor en comentario: *“No hay duda de que existen dos principios de representación: el de la representación por mayoría, y el de representación proporcional. Ambos deben considerarse como principios antitéticos de representación política”*.⁴⁷ Así pues el ingenio **político humano ha inventado 2 mecanismos de representación: De Mayoría o uninominal y Plurinominal o Proporcional**, aunque hay un tercero, el llamado Sistema Mixto que incluye elementos de ambos tipos básicos. Teleológicamente hablando los objetivos de

⁴⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3ª. ed., UNAM- FCE, México, 1994, p.94.

⁴⁷ Ídem.

ambos tipos básicos son opuestos, pues mientras el sistema de mayoría busca crear ., mcoaliciones gobernantes que permitan tal tarea, es decir, busca crear mayorías y gobiernos estables, el sistema plurinominal busca conseguir que el máximo de opciones políticas de la sociedad consigan un lugar en el parlamento. Por tanto, ambos tipos han sufrido sendas críticas y puede considerarse que los dos tienen flaquezas. Al sistema proporcional se le critica la ineficacia que tiene para establecer mayorías, pues se le endilga propiciar la fragmentación y la dispersión de las distintas opciones del electorado, en tanto al sistema de mayoría se le critica por su escasa capacidad para asegurar espacios a las minorías o mejor dicho, por no asegurar la eficiente traslación de votos en escaños.

Es en el Título Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), titulado De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, que a su vez en su Capítulo primero, denominado De los Sistemas Electorales, donde nuestro derecho positivo regula lo relativo a nuestro Sistema Electoral, pues el Artículo 41 Constitucional aunado al propio COFIPE conforman el régimen relativo a nuestro sistema de partidos.

Actualmente, la principal crítica contra los Senadores Plurinominales es que son designados por las cúpulas partidarias, mismas que en la práctica constituyen *el gran elector* facultado para decidir quiénes integrarán la lista que participará en la designación de senadores plurinominales.

Para ello, el país se considera una circunscripción nacional y la asignación de los 32 escaños plurinominales se realiza entre las fuerzas políticas que hubieran obtenido al menos el 2 por ciento de la votación válida para senadores, empleando para ello la fórmula del cociente y el resto mayor.

1.4.2.1. SISTEMA ELECTORAL DE MAYORIA Y DE REPRESENTACION PROPORCIONAL, CONCEPTO

Cuando se afirma que la regla para conformar al Senado debe modificarse y que tal modificación esencialmente implica un cambio en nuestro sistema electoral, se debió explicar previamente qué se entiende por sistema electoral y cuántos tipos

ideales del mismo existen. Ésta tarea fue esbozada en la sección inmediata anterior y vuelve a retomarse en esta. Debiendo precisar que la actual fórmula para integrar nuestro Senado emplea criterios tanto del sistema de mayoría como del plurinominal o de representación proporcional.

“El objetivo político del principio de representación por mayoría es que el gobierno (mayoritario) de un partido se apoye en una minoría (mayoría relativa) de votos. La función básica de un sistema de mayoría relativa (el criterio para evaluar sus efectos) es su capacidad para producir gobiernos...El objetivo político de la representación proporcional es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población. La cantidad de votos y de escaños de los partidos deben corresponderse de modo exacto unos con otros”.⁴⁸

En la Representación por mayoría, la fórmula decisoria establece que gana quién obtiene más votos, aunque desde luego, existen mayorías simples, calificadas u absolutas y cada una de estas requiere un diferencial distinto entre el primer lugar y el resto de competidores, pero el objetivo buscado es la formación de mayorías para gobernar. En tanto, en la Representación proporcional, es la fórmula decisoria del porcentaje quien decide y el objetivo buscado es reflejar la diversa composición del electorado. Cada país ha retomado estos dos tipos ideales y ha buscado adecuarlo a sus necesidades y fines propios. Por ello los doctrinarios hablan de los sistemas electorales individuales y en el caso mexicano algunos apuntan que nuestro sistema electoral es mixto. En el caso de México, como es sabido, ambas Cámaras incorporan los dos tipos mencionados a la hora de integrarse, pues tenemos diputados y senadores de mayoría y proporcionales. En nuestra opinión el sistema electoral es el conjunto de instituciones y normas para transformar los votos en escaños, cuestión ligada a las circunscripciones y las candidaturas. Como establece Dieter Nohlen⁴⁹, las candidaturas pueden clasificarse en candidatura unipersonal y por lista o plancha. Según la forma de lista, el votante puede escoger su candidato preferido entre los aspirantes de su

⁴⁸Ibídem, p.102

⁴⁹ Ibídem, p.103.

partido predilecto, o también entre los de otros partidos. La lista se clasifica en 3 maneras:

- a) Lista cerrada y bloqueada, sólo permite al elector votar en bloque, el orden es establecido por las directivas de los partidos.
- b) Lista Cerrada y no bloqueada, permite que el elector decida quienes deben representar al partido.
- c) Lista abierta, permite al elector pasar por encima de las decisiones partidarias y conformar su propia lista.

Como se desprende de lo anterior, la forma de asignar candidaturas por lista o plancha también presenta sus patologías, pues como el resto de instituciones humanas, su adopción tiene aciertos y deficiencias.

1.4.2.2. EL SENADO, SISTEMA DE MAYORIA Y PROPORCIONAL

Hasta aquí se han discutido los vínculos entre una institución, el Senado, con otras instituciones o diversas figuras jurídicas, para decirlo en el lenguaje caro a los juristas.

El Senado se vincula con el federalismo, con la república, con la representación; por el lado de la realidad social digamos, y desde otra vertiente se enlaza con el sistema electoral, de partidos y de gobierno, relación esta última que claramente constata nuestro derecho positivo. Los sistemas electorales como ha quedado manifestado, se bifurcan en dos divisiones, básicas; proporcional o plurinominal y de mayoría (esta última con muchas variantes). Dicho en otros términos, las reglas para que los votos de un grupo de ciudadanos determinados se conviertan en escaños senatoriales son básicamente dos: plurinominal y de mayoría. Nuestro sistema electoral vigente, a partir de 1996 contempla estas dos vías para la elección de senadores, cuya crítica se seguirá ventilando.

1.4.3. CONCEPTO DE SISTEMA DE PARTIDOS

Si el sistema político se compone de la suma de tres subsistemas, uno de ellos el subsistema de partidos, podemos definir a este último como la suma de

instituciones, prácticas, normas y costumbres alrededor de lo que denominamos partido político. Lo anterior, como ha quedado demostrado empíricamente, puede ubicar su génesis en la Inglaterra del siglo XVIII en la forma de facciones, ya existentes en el parlamento Británico. De ahí evolucionó hasta conformar los partidos de masas y cuadros contemporáneos que buscan nutrirse de clientelas más heterogéneas. Al respecto Giuseppe D.Ferri ⁵⁰ afirma que en Inglaterra:

(En Inglaterra) “Los partidos surgieron a la vida pública y maduraron históricamente, comparable con la más reciente y casi paralela (en términos históricos) de los Estados Unidos...”

Fundamental para la organización y el funcionamiento del Estado, son los problemas que confluyen y pueden estar involucrados, en términos de una

⁵⁰ Ferri, Giuseppe D., *Studi sui partiti politici*, Monografie Dell'Istituto Di Diritto Pubblico Della Facoltà di Giurisprudenza Dell'Università di Roma, traducción libre de J. Francisco Rivera, Edición del Ateneo, Roma, 1950, pp.8-9, dice textualmente: *“I partiti trovano la loro genesi ed una continuità di svolgimento storico, comparabile soltanto con quella più recente e quasi parallela degli Stati Uniti d'America...”*

Fondamentali per l'organizzazione e l'attività dello Stato sono i problemi che confluiscono, e possono essere chiariti, in termini di una più moderna ed esatta impostazione, entro il raggio d'azione e di vita del partito politico...”

Diversi furono i motivi. Quella realtà era ancora chiusa nella sua fase genetica, e, come spesso accade agli osservatori contemporanei di un fenomeno, anche se illuminati e geniali, il sistema dei partiti veniva considerato come un perversimento dell'antico ordine costituzionale. In quei tempi faceva testo la dottrina sull'indipendenza dei deputati di fronte agli elettori, formulata dal Burke nel discorso di Bristol del 1774. I partiti infine, data la ristrettezza del suffragio, vivevano allora soltanto in parlamento, e nel paese si confondevano con la classe dirigente. I deputati potevano mantenere unito l'elettorato servendosi dei soli mezzi dei rapporti personali con le poche decine di elettori, sufficienti ad assicurare la propria rielezione.”

más moderna y exacta colocación, la esfera y el radio de acción del partido político...

Diversos fueron los motivos. Aquella realidad aún estaba cerrada en su fase genética, y, como a menudo coinciden los observadores contemporáneos de un fenómeno, aunque si vivaz y genial, el sistema de partidos se consideraba como una perversión del antiguo orden constitucional. En aquellos tiempos esto hacía la doctrina sobre la independencia de los diputados frente a sus electores, formulada por Burke en su discurso de Bristol de 1774. Los partidos al fin, dada la restricción al sufragio, tenían en el Parlamento su casi exclusivo radio de acción, fundiéndose con la clase dirigente. Los diputados podían mantener unido al electorado sirviéndose de los únicos medios de rendición de cuentas personal con las pocas decenas de electores, suficientes para asegurar su propia reelección."

Fue en el Parlamento Británico donde se fusionaron la Representación Política y los antecedentes de lo que hoy denominamos partido político. Del Discurso de Bristol de 1774, paradigma de la representación política en que el mandante delega su facultades al mandatario, pero en este caso a grado tal que desaparece el vínculo original entre Representante y Representado, quedando el primero facultado para decidir como mejor considere en todo lo concerniente a la vida pública, concurriendo finalmente en el Parlamento donde los diputados formaban facciones. Dicha génesis del partido político lo aleja demasiado del paradigma contemporáneo en que los partidos penetraron en el tejido social para, como reitera Ferri, volverse funcionales tanto para el Estado moderno como para los sistemas de partidos. Hoy reconocemos profundas relaciones de interdependencia al interior del sistema político y además sabemos que la regla para convertir los votos ciudadanos en escaños y en Poderes, esto es, el sistema electoral, impacta enormemente, con la más mínima modificación, en el sistema de partidos.

Por otro lado, el llamado umbral de representación, es decir, el porcentaje de votos que la ley establece para permitirle a un partido político participar en la repartición de escaños y continuar en la vida política electoral, conservando o alcanzando el registro, determina si un sistema de partidos será pluripartidista o

bipartidista. Es decir, si habrá dos, tres o múltiples partidos en la vida política del Estado respectivo. Así entonces, que las relaciones de interdependencia al interior del sistema político sean profundas significa que los tres subsistemas que conforman a este último también se hallan conectados en alto grado y por tanto el sistema electoral está asociado al sistema de partidos. De lo cual se desprende que el sistema electoral, siendo la regla para fijar escaños, en nuestra investigación, para determinar la distribución de los mismos pero en el Senado, también está ligada al sistema de partidos. Entonces, una modificación a la fórmula senatorial impactaría desde luego al interior mismo del sistema de partidos. Si el sistema electoral aumenta los requisitos del umbral de representación, ocasiona que menos partidos puedan acceder a la repartición de escaños e incluso a la conservación de su registro, es decir, el derecho a participar en los comicios.

Si el sistema electoral diseñase reglas que establecieran solamente una bolsa a repartir de 32 escaños y estos se asignaran al partido que obtuviera el primer lugar en cada entidad federativa, lo anterior podría generar que, a lo sumo, los escaños se repartieran entre uno o dos partidos, convirtiendo a nuestro sistema de partidos en bipartidista. Pues de la regla para repartir escaños en el senado se derivarían cuestiones como la presencia política en medios, recursos públicos asignados a las bancadas o fracciones parlamentarias, etc., sin ignorar claro está, que en regímenes bicamerales como el nuestro, faltaría considerar lo concerniente a la Cámara de Diputados. Como sea, se difiere de ésta posibilidad, aberrante a todas luces, que implicara contar con una Cámara baja pluripartidista y un Senado bipartidista o monopartidista incluso. Pues la función del Senado, como se ha procurado mostrar, es diferente a la de los Diputados y cercenar la pluralidad en el mismo tendría repercusiones en el resto de decisiones vinculadas a lo público. Existe por tanto un nexo entre Senado y partidos políticos. Se concluye ésta sección invocando el dicho de José López⁵¹, quien establece la principal función

⁵¹ López Chavarría, José Luis, *“Bases constitucionales actuales del sistema representativo mexicano”* en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 484.

de un sistema electoral y por ende de partidos cuando dice que *“ninguno de los partidos políticos apoyados en formulas electorales se vea favorecido con posiciones que la voluntad popular no les otorgo.”*

1.4.4. EL SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVO Y LA ALTERNANCIA

¿Qué debemos entender por sistema competitivo? ¿Y por alternancia? Si bien se procurará responder éstas interrogantes en el plano conceptual, teórico, no menos importante es atender las implicaciones fácticas que las mismas conllevan, pues para comprenderlas a cabalidad nada mejor que visualizar dichos conceptos a través de la construcción de una realidad socio- política particular. Y más importante aún; ¿Qué vinculo conceptual existe entre competitividad y alternancia por un lado y conformación del senado mexicano en el siglo XXI? Hay en efecto, una relación muy sólida toda vez que nuestro sistema de partidos se ha consolidado pues la presencia de diversas agrupaciones políticas en los puestos de elección popular arroja una presencia desconocida hace apenas 3 lustros, lo anterior ha incidido en que los partidos opositores tengan una presencia indiscutible en ambas cámaras y por tanto el binomio competitividad - alternancia ha hecho tambalear el sistema electoral surgido en el último cuarto de siglo pasado, cuya intencionalidad fue facilitar el acceso de la oposición a los puestos de elección popular, particularmente al Congreso.

Decía en 1993 Leonardo Valdez Zurita que:

“A pesar de su regularidad, las elecciones en México se han caracterizado por sus limitadas consecuencias. No han servido, en sentido estricto, para elegir gobernantes, pues no solo se ha elaborado una historia sin alternancia, sino que los programas de gobierno en turno, poco corresponden con la elección que los ha llevado al poder. Como en muchos otros países, las decisiones fundamentales de gobierno se han adoptado en esferas distintas a la de la lucha por el voto ciudadano.”

*Por ambas razones, las elecciones mexicanas no cumplen con las funciones de la teoría democrática, que asigna a este método la elección de gobernantes.*⁵²

Tal era el dicho del autor citado hace exactamente veinte años, cuyo razonamiento contiene palabras clave: alternancia, decisiones fundamentales, voto ciudadano, toda vez que, como se hará ver en los capítulos tres y cuatro, el diseño de nuestro sistema electoral, el vigente en nuestro derecho positivo durante casi todo el siglo XX, fue funcional a decir de algunos, pues permitió la transmisión pacífica del poder. Hoy, a veinte años de distancia, podemos decir que la alternancia ha ocurrido, a nivel local y federal, aunque con limitaciones. Hay entidades federativas que solo han conocido gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional hasta la fecha.

A continuación, el autor pasa a referir las funciones que juegan las elecciones en los sistemas de partidos. Enfatizando el papel legitimador de los comicios en toda democracia:

“Por otra parte, las elecciones son un ejercicio de poder político más o menos simple: registran las decisiones de los votantes y sirven para computar sus opiniones. En ese sentido, son un método a través del cual las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. La función de evaluación de las políticas públicas por parte de los ciudadanos, es una de las más importantes en las democracias realmente existentes. En ellas, los ciudadanos tienen la posibilidad real de evaluar el estado de la nación y con ello, decidir si las políticas aplicadas deben continuar o ser modificadas.

...Si las elecciones son a la vez el mecanismo idóneo de elección de gobernantes, el medio preferido de comunicación entre estos y los gobernados, y el método de evaluación de las políticas públicas a

⁵² Valdés Zurita, Leonardo, “El lugar de las elecciones en el régimen político mexicano: a manera de ubicación”, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994, p.19

*disposición de los gobernados, entonces las elecciones son fuente privilegiada de legitimidad del orden político existente. En las democracias, el proceso comicial legitima al triunfador, a su gobierno y al régimen político en su conjunto.*⁵³

Nos decía en su texto de 1993 el hoy ex Consejero Presidente del Instituto Electoral que las elecciones tienen como función principal, servir como mecanismo para refrendar la confianza ciudadana hacia sus gobernantes, o sea las elecciones son el mecanismo legitimador por excelencia.

*“Resulta evidente que la evaluación de las políticas públicas por parte de la población es efectiva sólo en los sistemas en los que la alternancia en el poder es una posibilidad real. Esta condición hasta ahora no se ha cumplido en México. Por eso nuestro sistema ha sido clasificado como uno de partido hegemónico y no como de partido predominante.”*⁵⁴

Han salido a relucir así, dos conceptos fundamentales de ésta investigación: partido hegemónico y partido predominante. La siete décadas que transcurren de 1928 al año dos mil, con el partido oficial en el poder desde la presidencia de la República son consideradas como el reinado del partido hegemónico, la razón, la alternancia, la competencia real no existió en nuestro país desde 1928 hasta 1997, para ser precisos. Y aún más, la alternancia en la Presidencia no arribó sino tres años después ¿La situación anterior repercutió en la configuración del Senado mexicano durante las 7 décadas de partido hegemónico?

*“En cierto sentido, las elecciones y, sobre todo su regularidad, ha servido para que se realice sistemáticamente la rotación interna de la élite gobernante. El reajuste sexenal de los cuadros dirigentes del régimen, ha sido uno de los ingredientes de la estabilidad política del país, en virtud de cada elección, se abre el espacio propicio para que los miembros de la élite busquen y encuentren nuevos acomodos políticos.”*⁵⁵

⁵³Ídem.

⁵⁴Ibídem, p.20.

⁵⁵ Ibídem, p.21.

Así, a lo largo de los últimos tres cuartos del siglo pasado las elecciones permitieron la rotación de las elites políticas mexicanas y, a su vez, la transmisión pacífica del poder, pero desde luego, ni la competitividad electoral ni la alternancia ni el sistema competitivo de partidos estuvieron presentes.

A partir de 1997 en cambio, el modelo prevaleciente durante 7 décadas mutó en uno diferente, cuya característica principal radica en la competitividad electoral. No es objetivo de esta Tesis realizar un diagnóstico sobre la calidad de la democracia mexicana del siglo XXI, mucho menos verter adjetivos sobre la misma, sobre todo a raíz de las dos últimas elecciones federales, la de 2006 y la de 2012. Como sea, es innegable que la coyuntura de 1997, agregó una nueva variable al binomio senado –federalismo. Así, al extenso coctel que ya se ha descrito, deben sumarse las variables; sistema de partidos competitivo y alternancia. El anterior diagnóstico es muy importante, sino hubieran ocurrido los cambios vinculados a la competitividad y la alternancia, entonces no habría razón alguna para proponer la eliminación del sistema plurinominal en el Senado pues dicho sistema seguiría cumpliendo las funciones para las que fue diseñado, a saber; permitir el acceso de la oposición al Congreso, toda vez que el partido hegemónico impedía prácticamente el acceso al mismo.

Sobre la cuestión electoral, Jacqueline Peschard nos dice al respecto:

“Las elecciones no constituían un camino para elegir gobernantes, pero sí lo eran para mantener actualizadas las ambiciones de movilidad política, para refrendar el pacto político con los líderes de las organizaciones de masas enclavadas en el partido y con las fuerzas y poderes locales y regionales, para premiar lealtades y castigar errores o indisciplinas; en suma, para mantener lubricadas las redes del control político.”⁵⁶

Sobre este tenor cabría preguntarse: ¿Qué papel cumplen las elecciones hoy día? ¿Siguen siendo un mecanismo para permitir la rotación de las élites políticas mexicanas o, por el contrario, los comicios cumplen en nuestro país las funciones vitales de toda democracia es decir, legitiman a la élite gobernante y determinan la

⁵⁶ Peschard, Jacqueline, “El partido hegemónico: 1946-1972”, en El partido en el poder. Seis ensayos, México, El Día en Libros, 1990, p.214.

política pública a implementarse? Y a su vez, aunque parezca una pregunta incluso fuera de lugar, ¿El Senado resulta un camino para elegir gobernantes vía elecciones?

1.5. SENADO Y DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Para la escuela depensamiento neo iusnaturalista, las normas constitucionales no son todas de la misma especie, habiendo que distinguir entre los llamados principios y el resto. Robert Alexy⁵⁷ sistematizó admirablemente esta separación: *“Tanto las reglas como los principios pueden concebirse como normas. En tal caso, de lo que se trata es de una distinción dentro de la clase de las normas. Los criterios de distinción que se ofrecen son numerosos y de diverso tipo.”* La escuela neo constitucionalista a la cual puede adscribirse Alexy, significó un parte aguas en la historia jurídica contemporánea pues mostró que, en cuestiones jurídicas complejas, la separación entre derecho y moral no existe. Al respecto este mismo autor sostiene:

“El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades

⁵⁷ Alexy, Robert en <http://www.spencer.adv.br/.../Alexy-Sistema%20juridico%20principios%20juridi>, pp. 1-65, consultado el 29 de agosto del 2013 a las 15:35. *Este texto integra la ponencia presentada por el autor en las IV Jornadas Internacionales de Lógica e Informática Jurídicas, celebradas en San Sebastián en septiembre de 1988.

jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario.

*En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden siempre ser sólo cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos. Las reglas contienen por ello determinaciones en el campo de lo posible fáctica y jurídicamente. Lo importante por ello no es si la manera de actuar a que se refiere la regla puede o no ser realizada en distintos grados. Hay por tanto distintos grados de cumplimiento. Si se exige la mayor medida posible de cumplimiento en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas, se trata de un principio. Si sólo se exige una determinada medida de cumplimiento, se trata de una regla.*⁵⁸

Como podemos ver, los principios son aquellas normas que ordenan la máxima realización de una conducta según las posibilidades fácticas y jurídicas, en tanto las reglas únicamente se cumplen o no. ¿Qué relación guarda la separación entre principios y reglas con la naturaleza jurídica del Senado? ¿La discusión sobre la fórmula para asignar escaños senatoriales es también una discusión sobre minorías y mayorías y el derecho de las primeras a ser o no representadas en dicha Cámara? Estas preguntas se resolverán en los apartados siguientes de la investigación.

Hubo también otras contribuciones a esta discusión, provenientes de la llamada corriente epistemológica neo constitucionalista. Para Luigi Ferrajoli⁵⁹, hay dos clases de democracia, de un lado la llamada democracia mayoritaria o plebiscitaria y otra llamada democracia constitucional. Esta segunda acepción en torno a la democracia resulta muy útil para los fines buscados en ésta Tesis y por ello ha de rescatarse. De esta suerte dice Ferrajoli, la democracia mayoritaria descansa esencialmente en la omnipotencia de la mayoría, o bien de la soberanía popular.

⁵⁸ Ídem

⁵⁹ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2ª ed., traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y otros, Editorial Trotta, Madrid, 2010, p.25

“De esta premisa se siguen una serie de corolarios. La descalificación de las reglas y de los límites al poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, y en consecuencia de la división de poderes y de las funciones de control y garantía de la magistratura y del propio parlamento, la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso... De esta impostura se desprende, sobre todo, una connotación plebiscitaria y antiparlamentaria de la democracia, que encuentra su expresión más apropiada en el presidencialismo, es decir, en la delegación a un jefe asumido como expresión directa de la soberanía popular”⁶⁰.

¿En la democracia la opinión de la mayoría es suficiente para legitimarse? ¿Esta última encarna la famosa soberanía popular? ¿Qué relación guarda esta dicotomía con la naturaleza del senado y con la pretendida conformación del senado mexicano en el siglo XXI? Continuemos con el autor: *“Evidentemente, tal concepción de la democracia como omnipotencia de la mayoría es abiertamente inconstitucional, ya que la constitución es justamente un sistema de límites y de vínculos a todo poder”⁶¹*. Hemos entrado a un terreno controvertido. ¿La democracia entendida como regla de mayoría está suficientemente legitimada para avasallar a las minorías y aún más, negar sus derechos a estas últimas? Veamos:

“Basta recordar el juicio lapidario sobre la Declaración de 1789 formulada por Jeremy Bentham quien... la descalificó como un conjunto de edificantes principios de justicia o de derecho natural que nada tenían que ver con el derecho positivo, sin darse cuenta de que el propio derecho positivo, gracias a esa Declaración, había cambiado su naturaleza y que los principios de justicia incorporados en ella cesaban, una vez estipulados, de ser solo principios éticos-políticos para convertirse en normas de derecho positivo que obligaban al sistema político a su respeto y tutela”⁶².

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ibídem, p.26

⁶² Ibídem, p.30

Esta puntualización del jurista italiano es prodigiosa, la misma está relacionada con ésta Tesis toda vez que contribuye a aclarar el debate en torno a la ligazón o divorcio entre derecho y moral y los dos momentos del derecho; creación y aplicación. Cuando se discute lo relativo al divorcio entre derecho y moral, casi nunca se distingue que el derecho tiene dos momentos, uno es el de su creación y otro el de su puesta en práctica. Por ejemplo, antes de modificarse el artículo del código sustantivo del Distrito Federal que legalizó los matrimonios del mismo sexo, ¿Qué fuentes del derecho, cuáles disciplinas aportaron sus conocimientos para forjar el criterio de los legisladores que implementaron tal modificación? Obviamente, una vez que la modificación al código sustantivo del Distrito Federal se promulgó en los medios impresos legalmente previstos para ello, dejó de ser una cuestión controversial, un asunto ético y es ahora una norma positiva, cuyo carácter vinculante nadie pone en duda. Así pues, cada vez que pretende establecerse una modificación a nuestra Constitución, y la misma involucra principios constitucionales o valores, algunos de los cuales pueden denominarse también decisiones políticas fundamentales, la modificación constitucional involucrará cuestiones morales, es decir, involucrará aspectos no solamente jurídicos sino de toda índole; incluyendo sociológicos, económicos, morales. Sobre las decisiones políticas fundamentales, sostiene Carpizo:

“Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

...En México, así decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo, y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo esta incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.”⁶³

⁶³ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, p.91.

Y las decisiones políticas fundamentales no son privativas de la federación, se aplican también para las entidades o provincias:

“Han existido y aún existen estados federales en los cuales entre la federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales...”

Desde el punto de vista examinado se puede afirmar que no existe un sistema federal sino sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tiene una nota en común: cierto grado de descentralización política.”⁶⁴

Así, la opinión de Alexy en torno al contenido axiológico de los principios, bien puede aplicarse en el caso mexicano pero en tratándose de las decisiones políticas fundamentales. Y esta conclusión se asume en ésta investigación.

Dice Ferrajoli: *“Cambian en primer lugar las condiciones de validez de las leyes, que dependen del respeto ya no sólo de normas procedimentales sobre su formación, sino también de las normas sustanciales sobre su contenido, es decir, sobre su coherencia con los principios de justicia establecidos en la constitución.”⁶⁵* Ha mentado el autor la ligazón entre justicia y Constitución, esto es, las normas además de satisfacer criterios procedimentales para su formación deben cumplir también criterios de contenido.

“Bastaría esa función de límite y vínculo a la mayoría, como garantía de los derechos de todos, para excluir la posibilidad de que las constituciones estén a disposición de la misma mayoría y para reconocer su naturaleza de pacto fundante...si tienen por destinatarios a los poderes constituidos, no pueden ser modificados, o derogados, o debilitados por ellos mismos...En fin, si las normas constitucionales sustanciales no son otra cosa que los derechos fundamentales, ellas pertenecen a todos nosotros, que somos los titulares de los derechos fundamentales.”⁶⁶

⁶⁴ Ibídem, p.92.

⁶⁵ Ferrajoli, Luigi, op.cit., nota 61, p.31

⁶⁶ Ibídem, p.33

Se ha arribado al terreno donde se quería llegar. ¿Las normas constitucionales sustanciales son los derechos fundamentales mismos? Sean estos, los derechos de primera generación, como la libertad, o de segunda, como los derechos colectivos, o de tercera y cuarta generación como el derecho a la salud o a un medio ambiente sano. Aclarado lo anterior, es preciso preguntar: ¿La conformación del Senado mexicano, la disminución o el incremento de los escaños está vinculada de alguna manera a los derechos fundamentales? Si lo está, entonces la cuestión debe ventilarse desde la óptica de los derechos fundamentales, cuyos titulares somos todos los individuos, personas físicas que conformamos el tercer elemento de los Estados, esto es, la población. Y entonces ninguna autoridad tiene la potestad de modificar normas cuya modificación involucre extirpar o cercenar derechos fundamentales como el derecho de representación en el Senado para todos los grupos sociales incluyendo los que según las reglas democráticas pueden semejar minorías. Aún más, ¿Cuándo la mayoría, la correlación mayoritaria en ambas cámaras decidiera eliminar un segmento de senadores o diputados, los plurinominales precisamente, cuya función es representar a las minorías y traducir los votos en escaños como el sistema de mayoría no lo hace, cuando la autodenominada mayoría decidiera eliminar los escaños senatoriales plurinominales, sin crear a su vez mecanismos compensatorios, de donde obtendría dicha mayoría la legitimidad para hacerlo? ¿Acaso no vulneraría derechos fundamentales de grupos sociales, cuyo derecho a ser representados constituye sin lugar a dudas un derecho fundamental, una derecho vinculado a una decisión política fundamental, es decir, un valor al fin y al cabo? *“Lo que la democracia política no puede suprimir, aunque estuviera sostenida en la unanimidad del consenso, son precisamente los derechos fundamentales, que por ende son derechos contra la mayoría, siendo establecidos – como inalienables e inviolables- contra cualquier poder y en defensa de todos”.*⁶⁷ No fue materia de estudio el análisis meticuloso de la democracia y su evolución, sin embargo, a todas luces es evidente que el binomio Senado – federalismo se ha consolidado en Estados que presumen de ser

⁶⁷ Ibídem, p.34

democráticos. Aún más, los miembros del Congreso mexicano son electos por vías democráticas, es decir a través de elecciones, pero la genialidad de la afirmación de Ferrajoli radica en sostener que ni siquiera la unanimidad del consenso democrático puede suprimir los derechos fundamentales, siendo estos últimos derechos contra la mayoría, por ser derechos inalienables e inviolables. El argumento resulta de suma utilidad, pues quienes afirman que ya debe refundarse el Congreso Mexicano, reduciendo el número de integrantes - tanto de mayoría como plurinominales -, tácitamente nos estarían diciendo que en razón de su carácter mayoritario, estarían facultados para decidir si se elimina o no a los representantes minoritarios, pues estos últimos, por dicha condición y al ser incapaces de ganar circunscripciones no tendrían derecho alguno a obtener un puesto en el Congreso. Se concluye que tal argumentación es aberrante y al ser la representación un principio constitucional fundamental, la mayoría está obligada a respetar este derecho de los grupos minoritarios.

Desde luego, en México, al partido hegemónico tal cuestión no le importó durante décadas y solamente en el último cuarto de siglo trató de maquillar esta situación, creando los diputados y senadores plurinominales. Como se ve, el objeto de estudio del presente trabajo; a saber, el establecimiento de una regla para designar los escaños senatoriales es un asunto que descansa sobre normas objetivas, bajo las cuales existe una carga axiológica innegable.

¿En qué basan sus argumentos los defensores de la eliminación de senadores y diputados plurinominales? ¿Acaso no sus argumentos llevan adherida una fuerte carga axiológica? ¿Y no la tienen también los argumentos que pretenden realizar una defensa del derecho de las minorías a ser representadas?

1.5.1. CONCEPTO

Se tratará de esclarecer la noción de principio, transcribiendo la opinión del teórico *par excellence*, es decir, Alexy:

“No es difícil reconocer que la presencia de principios, por tanto, de mandatos de optimización, en el sistema jurídico tiene consecuencias en cuanto al carácter de éste y al concepto de Derecho, que sobrepasan con mucho el aspecto metodológico. Donde esto es más claro es en los principios constitucionales, como los de dignidad humana, libertad, igualdad, democracia, Estado de Derecho y Estado social. Si una constitución contiene estos seis principios, ello significa que se han incorporado a ella las formas principales del Derecho racional de la modernidad. El carácter de los principios significa que no se trata simplemente de normas vagas, sino que con ellas se plantea una tarea de optimización. Dicha tarea es, en cuanto a la forma, jurídica; en cuanto al fondo, sin embargo, es siempre también moral, a causa de su contenido moral. Puesto que algo análogo vale para muchos otros principios, la teoría de los principios ofrece un punto de partida adecuado para atacar la tesis positivista de la separación entre Derecho y moral. El problema de la relación entre Derecho y moral ha de plantearse de nuevo bajo el aspecto de la vinculación entre la argumentación jurídica y la moral. Sobre la base del concepto de principio obtenido cabe preguntar ante todo si es posible una teoría de los principios que determine para cada caso justamente una respuesta.”⁶⁸

Se ha llegado al terreno donde se quería arribar. Según Alexis, son seis los principios constitucionales básicos: dignidad humana, libertad, igualdad, democracia, Estado de Derecho y Estado social que a decir del autor sitúan una constitución dentro de las coordenadas del Derecho racional moderno, emulando la declaratoria constitucional de la Revolución Francesa según la cual había Constitución si y sólo si esta última incluía división de poderes y derechos del hombre y el ciudadano. La Constitución mexicana contiene decisiones políticas fundamentales, mismas que si bien en este trabajo no serán consideradas principios, dentro de las primeras podemos ubicar a la república federal, el tipo de gobierno republicano, etc., y por tanto, la discusión en torno a la conformación del

⁶⁸ Alexy, Robert, op.cit., nota 57, p.45.

senado se encuadra dentro de las coordenadas que en el lenguaje de Robert Alexy hemos de llamar derechos objetivos con una fuerte carga axiológica:

*“Para descubrir lo fuerte que pueda ser una teoría de los principios desde el punto de vista de su rendimiento, hay que fijarse en la semejanza que tienen los principios con lo que se denomina « valor». En lugar de decir que el principio de la libertad de prensa colisiona con el de la seguridad exterior, podría decirse que existe una colisión entre el valor de la libertad de prensa y el de la seguridad exterior. Toda colisión entre principios puede expresarse como una colisión entre valores y viceversa. La única diferencia consiste en que en la colisión entre principios se trata de la cuestión de qué es debido de manera definitiva, mientras que la solución a una colisión entre valores contesta a qué es de manera definitiva mejor. Principios y valores son por tanto lo mismo, contemplado en un caso bajo un aspecto deontológico, y en otro caso bajo un aspecto axiológico. Esto muestra con claridad que el problema de las relaciones de prioridad entre principios se corresponde con el problema de una jerarquía de los valores.”*⁶⁹

Concluye Alexy diciendo que principios y valores son lo mismo, contemplado en un caso bajo un aspecto deontológico, y en otro caso bajo un aspecto axiológico. La colisión, el choque entre principios constitucionales según él, no es otra cosa más que el choque entre valores, entre concepciones deónticas y relativas a la realidad social, constituyendo un catálogo axiológico determinado. Si la discusión en torno a principios se volvía a ratos ininteligible, el debate sobre los valores es claro a todas luces. Cuando discutimos por ejemplo, qué debe privilegiar la Corte Suprema, a propósito de la interrupción legal del embarazo, si el derecho a la vida de todo ser humano, o la libertad, la integridad física de la mujer, tenemos dos principios que se colisionan, hay dos valores que están en conflicto. ¿Cuál es entonces el mecanismo a emplear cuando estos dos valores se colisionan, Pluralidad versus Representación paritaria, federalista, en el Senado?

⁶⁹ Ibídem, p.46.

1.5.1.1. SENADO, ESPACIO DE REPRESENTACIÓN PARA LAS ENTIDADES O DE PLURALIDAD DEMOCRÁTICA

En torno a esta figura jurídico-política existen visiones encontradas. Como se ha venido afirmando a lo largo del presente escrito, el debate en torno al carácter de la figura en comento oscila entre la dualidad y la no dualidad. Por un lado se presenta al Senado como el espacio para la representación de las entidades federativas, necesario en los Estados con organización política de carácter federal, (esta conceptualización diferencia claramente al Senado de la llamada Cámara Baja o de diputados, esta última sí con un carácter dual indiscutible según sostiene la doctrina, ésta Tesis sostiene que en realidad es múltiple, es decir, se le asigna la función de representante del pueblo y también de las propias circunscripciones territoriales, de lo contrario, ¿Cómo justificaríamos que a las entidades con mayor número de habitantes les corresponden mayores curules en la Cámara Baja? Y, por el otro, se asume al senado como representante de la Nación, obligado por tanto a representar en su seno más que a las diversas fuerzas políticas existentes en una comunidad política determinada, a un ente en el que en apariencia, no existen los intereses minoritarios. Una tercera visión supondría una síntesis de las dos anteriores, es decir, ¿Tiene el Senado un carácter dual, múltiple, como la Cámara de Diputados? Si asumimos esta tercera opción la consecuencia del razonamiento es peligrosa, pues entonces concluiríamos que el Senado es una mera prolongación de la Cámara Baja y estaría condenada a ser una mera cámara revisora de la primera, poniendo en serias dificultades la justificación de su propia existencia. Nos inclinamos por sostener que el senado no tiene carácter dual o múltiple, sino que representa a las entidades federativas.

CAPÍTULO DOS

EVOLUCIÓN JURÍDICO POLÍTICA DEL SENADO EN MÉXICO

2.1. INCORPORACIÓN DE LA FIGURA SENATORIAL EN MÉXICO, SIGLO XIX

Si en el primer capítulo fueron abordados los aspectos conceptuales relativos a la presente Tesis, en el segundo se abordarán las cuestiones históricas, vinculadas también al fenómeno en cuestión. Así, se detallará la evolución de nuestro objeto de estudio a lo largo del siglo XIX y principios del XX, incluyendo desde luego ciertas coyunturas de finales de este último siglo, vitales para dar forma a dicho objeto. Además, del análisis del presente capítulo podrá concluirse si la instauración de la fórmula senatorial de manera paritaria entre todas las entidades del país constituye argumento suficiente para afirmar que históricamente el senado mexicano ha sido espacio para que las entidades sean representadas así como vínculo necesario para la relación federalismo y senado.

Toda vez que el federalismo mexicano es posterior, cronológicamente hablando, al norteamericano, podría concluirse que el nuestro es una copia burda del norteamericano y como tal, disminuida, ineficaz, lejana a la original. Sin embargo, en este capítulo se planteará una visión distinta. Basándose en los argumentos del insigne coahuilense Ramos Arizpe, o del yucateco Manuel Crescencio Rejón, - ambos testigos privilegiados y artífices destacados de la construcción jurídica del México independiente -, se sostendrá que en las primeras décadas de nuestra vida como nación libre se debatía ya la necesaria salvaguarda de la autonomía de las provincias mexicanas, así denominadas entonces, a través del federalismo. Autonomía que se nutría de las disparidades observables en el abigarrado y diverso territorio nacional de entonces. Éste argumento resulta de gran valía pues echa por tierra a los detractores del federalismo quienes siempre lo consideraron una imposición de los liberales radicales y responsable por tanto de los fracasos que nuestra Nación experimentó durante sus primeras décadas de vida. Peor aún, si adoptamos como verdadero el argumento de quienes atacan el federalismo de las primeras décadas de vida independiente, deberíamos también aceptar las

críticas contra esta forma de organización política al día de hoy y entonces tendríamos que dar la razón a tales detractores, para quienes el federalismo sigue siendo una figura artificial y en consecuencia, el instrumento jurídico para materializarlo, el Senado, resulta también una mera figura decorativa, pues las funciones que éste último cumple bien podrían ser asumidas por la Cámara de Diputados. Desde luego se discrepa de tales aseveraciones y se comenzará afirmando que, en efecto, el federalismo fue necesario para el México del Siglo XIX.

Al respecto dice Jacqueline Peschard⁷⁰:

“El propósito del esquema federal fue conferir autonomía a los estados que antes habían sido provincias alejadas, separadas y diferenciadas, como fórmula para mantenerlos unidos. En este sentido en nuestro país, la adopción del régimen federal respondió originalmente al segundo de los objetivos que se han propuesto los sistemas federales, el de ‘mantener unidos’ núcleos difícilmente asimilables a un solo referente identitario.”

Una interesante tesis que postula Jorge Sayeg Helú afirma que:

“La aparición del federalismo en México, no fue, así, sino producto de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide, y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa. Su origen entre nosotros no responde como con cierta frecuencia ha venido repitiéndose, a un afán de imitación de la forma de gobierno de nuestros vecinos del norte, sino a una necesidad de nosotros mismos. No se trató – no de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados prácticos; sino que aprovechando estos, fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades...Nuestro federalismo surgió, es verdad, en forma inversa al de la Unión del Norte; entre nosotros no puede hablarse de estados-miembros que a base de ceder una parte de sus soberanía-

⁷⁰ Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Peschard, Jacqueline, (coord.), El federalismo electoral en México, UNAM - Porrúa, México, p.20.

*externa-, hayan logrado fundirse en uno solo; se trata efectivamente, de un Estado unitario que se transformó en Estado Federal al otorgar a sus provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los estados- miembros. Pero de que este haya sido la forma de su nacimiento entre nosotros, no se sigue que no sea verdadero el federalismo mexicano. Su peculiar forma de aparecer en nuestro suelo lo matiza, en todo caso, de una cierta originalidad, de unos ciertos caracteres que nos son propios, y que le dan sólida configuración mexicanista”.*⁷¹

Así entonces, a los detractores del federalismo mexicano, podría concedérseles que la razón les asiste cuando afirman que el México de la segunda década del siglo XIX, era efectivamente, muy distinto a los Estados Confederados del vecino del Norte que en el siglo XVIII decidieron emanciparse de Inglaterra y contaban con un grado de autonomía mayor, pero se niega categóricamente que tengan razón al decir que nuestro federalismo no fue más que una copia burda de los liberales radicales. Volviendo con Sayeg:

“Recordemos que aunque nuestro país no se encontraba, en estos primeros años, de la tercera década del siglo XIX, en la misma situación que Estados Unidos medio siglo antes, ni tenía exactamente las mismas necesidades que satisfacer que aquella república cuando dio a luz la forma federal, requería, también, una forma de organización política que preservara los derechos del pueblo, algunos de los cuales le acababan de ser arrebatados- apenas adquiridos- por el ambicioso imperio de Iturbide. Antes ésta situación nada mejor que el naciente, y ya floreciente, sistema federal; y es que en él se encontró, por sobre todo, el medio más efectivo para dar una mayor garantía a los derechos e intereses del pueblo, mediante esa dualidad de sistemas representativos que lo caracterizan: por lo que toca al gobierno federal (diputados y senadores), y por cuanto a que a la representación federal se une la representación local. En el federalismo se encontró, pues, la forma de organización política democrática por

⁷¹ Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, 2ª.ed., UNAM-INEHRM, México, 1987, p.220

*excelencia: la más a propósito para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante esa dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea”.*⁷²

El autor en cuestión ha ligado la figura del Senado con otra figura político-jurídica, la Representación, vinculada esta última a su vez con la figura que nos ha venido ocupando, el Federalismo. Dice el autor que la república federal era la principal vía para garantizar el bienestar del pueblo, a través del poder legislativo, bicameral en este caso, conformado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Ha mentado el autor otra cuestión central cuando hablamos de federalismo, la existencia de gobiernos locales, provinciales o de entidad federativa que junto con los representantes de las propias entidades federativas, Senadores en este caso, detallan la esencia de esta forma de organización política. Continuando con el autor:

*“La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político – social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-tlacopaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas: Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala- Huejotzingo).”*⁷³

El argumento del autor ha ido más lejos, ubica como el antecedente más remoto de nuestro federalismo, la conformación del México Precolombino sojuzgado por dos grandes polos, por un lado la alianza de Tenochtitlán y sus aliados y por el otro, la de Tlaxcala con los suyos. Esta visión histórica que sitúa en su justa dimensión el debate sobre los antecedentes del federalismo mexicano rescata una tradición municipalista centenaria: *“Cada calpulli-antecedente remoto del régimen municipal, tenía su propio gobierno y constituyo- por lo menos durante varios siglos-una organización autónoma con vida propia en su organización interna y*

⁷² Ibídem, p. 221

⁷³ Ibídem, p. 221

sus tierras en beneficio común.” ⁷⁴ Esta opinión, sin embargo, ha quedado superada pues se afirma y con razón que no podemos fijar los antecedentes de nuestro federalismo en las estructuras jurídico políticas precolombinas, toda vez que no se conservaron vestigios de las mismas.

¿Qué utilidad hay en retomar estos argumentos dentro de una Tesis que propone nuevas reglas para conformar el Senado mexicano? Bien, estamos mostrando que el federalismo no es una mera ocurrencia teórica, creada para parecernos un poco a la nación más poderosa de la tierra, sino que el federalismo ha cumplido funciones esenciales en la vida política de nuestro país. Además, si el federalismo no es una mera ocurrencia política entonces el instrumento empleado para consolidarlo tampoco lo es, y de esta manera tenemos un argumento sólido para defender la existencia del Senado. No puede desaparecer, sino transformarse, pues empleando el lenguaje matemático, está en función de la realidad social, política y económica de las provincias o entidades a las cuales representa.

El razonamiento del autor pasa del México precolombino al Novohispano, para seguir desvirtuando los razonamientos que afirman la existencia de un bloque monolítico durante los 3 siglos de colonización:

*“Durante la dominación española se mantuvo en su lineamientos generales este sistema de autonomías locales, a través de la división regional en reinos y provincias y de la división local en repúblicas de indios y cabildos municipales...Era el sistema Federal, pues, no sólo el mejor, sino el único adecuado a nuestro pueblo, respondía no únicamente a la urgencia del momento, sino a su más añeja tradición histórica y a la fuerza de la costumbre que exigía ser llevada a ley escrita...Salta a la vista, así, la muy repetida inconsecuencia de calificar de falso y ajeno al federalismo mexicano. El propio Alamán, uno de sus más connotados impugnadores, se vio obligado a reconocer en las diputaciones provinciales, el antecedente natural de nuestro sistema federal.”*⁷⁵

⁷⁴ Ídem

⁷⁵ Ibídem, pp. 221 y 222

Nuevamente, el autor ha presentado argumentos convincentes contra los detractores del federalismo mexicano. Ubica, con indiscutible precisión, la existencia de autonomías locales en la Nueva España, en efecto, la forma de organización político –administrativa de la Colonia, léanse las provincias de Antequera, hoy Oaxaca, el Reino de Nueva Galicia, correspondiente al actual estado de Jalisco, entre otros; ejemplifican los dichos del autor. Y resulta relevante la invocación de Lucas Alamán, para quien las diputaciones provinciales fueron claro antecedente del sistema federal. Coincide Jorge Sayeg al establecer como totalmente negativo el saldo del primer imperio, cuya consecuencia más clara consistió en el pernicioso desmembramiento del territorio nacional. Empezaron afirma él, por independizarse las Provincias Unidas del Centro de América, antigua capitanía de Guatemala, seguida por la de Chiapas. Como recobro, empero, de la nefasta aventura, un vigoroso republicanismo se manifestó entre nosotros, y comenzó a aquilatarse ya, el enorme significado de la llamada primer insurgencia. Prescindiendo de la consideración del Senado en el Plan de la Constitución Política de la Nación mexicana de 1823, que lo establecía fuera de la Organización del poder legislativo y que nunca fue vigente, esta institución, la materia de mi análisis, aparece en nuestra vida constitucional en la Constitución federal del 4 de octubre de 1824.

La inspiración natural del Constituyente, no sólo para la creación del Senado, sino en general del sistema de gobierno. Fue la Constitución norteamericana de 1787, cuyas instituciones políticas se prestigiaban en todo el mundo.

Es verdad sabida que el constitucionalismo del México independiente tuvo como sus principales fuentes de alimentación, por un lado el constitucionalismo norteamericano y por el otro, el francés. La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano retumbará en nuestra Carta Magna junto a la Constitución norteamericana que reguló la vida institucional de las 13 colonias. En tanto, para Carpizo:

“...Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El Águila Mexicana en el número 68 dio la noticia de la constitución de la República Federativa de Yucatán. El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México... Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.”⁷⁶

Es decir, la evidencia empírica nos arroja que la razón no asiste a los detractores del mismo. Pues Carpizo es contundente al afirmar: “...*Porque si la solución federal no se hubiera implantado probablemente México se hubiera balcanizado.*”⁷⁷ En síntesis; la incorporación del Senado en nuestro derecho positivo de la primera mitad del siglo XIX debe desmitificarse.

Si bien es innegable que la Unión American lo adoptó primero, cronológicamente hablando, de ello no se colige que nuestro país lo copiase como suele hacerse empleando un papel carbón, antes bien, debe considerarse que nuestro país no vivió los siglos de coloniaje español como un bloque unificado de regiones y costumbres sino que privó la diversidad y la desigualdad entre regiones, amén de los intereses regionalistas. Este factor, el interés regional, la identidad regional, es un elemento más cuando se debate en torno al federalismo.

2.1.2. CONSTITUCION DE APATZINGÁN, 1814

Aunque la llamada constitución de Apatzingán no fue propiamente una Constitución pues nunca regulo las instituciones políticas de nuestro paísy, como es sabido, surgió a la luz cuando nuestra nación ni siquiera era independiente, resulta obligatorio referirse a ella toda vez que incorporo cuestiones de avanzada que incluso no se incorporaron en nuestro derecho positivo sino hasta el siglo XX,

⁷⁶ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, p. 85.

⁷⁷ Ídem

con el llamado constitucionalismo social mexicano. Empero, en relación con la materia de estudio puede decirse que el compendio legal en comento estableció la necesidad de articular y fortalecer el vínculo entre representados y representantes, cuestión que siempre estará presente cada vez que invoquemos la fórmula para establecer los escaños senatoriales.

Sobre la llamada Constitución de Apatzingán, sostiene Manuel Oropeza:

*“La unidad que pretendía la Constitución de Apatzingán, a diferencia de la federación americana, se fundaba en un gobierno central inspirado en las ideas rousseauianas de la soberanía popular, una e indivisible, que en las cortes se representasen los intereses de toda la población y no de las provincias, defensoras de los intereses locales, y de allí la supremacía de la corporación legislativa sobre la ejecutiva y judicial, pues en ella se conjuntan tales intereses. Aunque para la conformación del Congreso se convocaron representantes de las provincias, la Constitución, en su artículo 232, previno que el año siguiente de su promulgación se convocaría a una representación nacional con base en la población.”*⁷⁸

Podemos establecer que la Constitución de Apatzingán, nunca vigente, es el primer compendio de nuestra legislación electoral que estableció la noción de la representación única, nacional, no fragmentada en función de intereses de clase o regionales. Visión que desde luego, no comparto. Continúa este autor: *“En México, la realidad fue opuesta a la que se observó en Estados Unidos; aquí la existencia de un gobierno central fue primigenia y los estados tuvieron que luchar para que se les reconociera su autonomía; en cambio, allá, los estados nacieron autónomos y el gobierno central tuvo que fraguar su reconocimiento y supremacía.”*⁷⁹

La denominada Constitución de Apatzingán, sigue diciendo Manuel Oropeza, es claro antecedente en la consolidación del concepto de nación como sinónimo de un todo, que a su vez es determinante a la hora de abordar la representación.

⁷⁸ González Oropeza, Manuel, op.cit., nota 22, p. 20.

⁷⁹ Ibídem, p.23.

“Por ese motivo, la soberanía se hizo girar en torno al concepto de nación y no en el del pueblo, como se efectuó en la Constitución de Apatzingán, pues el primero podía abarcarse no sólo al pueblo sino también a las provincias, consideradas como partes de un todo; a diferencia de la soberanía que con un fundamento en la voluntad popular podía hacerse circunscribir en un ámbito local para declarar independiente a una provincia y convertirse en un estado no sólo libre sino soberano por completo, lo cual hubiere implicado el riesgo de que ese mismo pueblo no quisiera federarse.”⁸⁰

Así entonces, el concepto de nación sustituiría al de pueblo al referirse al depositario de la soberanía nacional y, a su vez, serviría de referente para ubicar al titular de la representación, la Nación, no el pueblo. Esta pertinente diferenciación se retomará en las páginas siguientes.

2.1.3. CONSTITUCIÓN FEDERALISTA DE 1824, COMPETENCIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO. TEORÍAS SOBRE LAS FUNCIONES DEL FEDERALISMO. CRÍTICA

Interesante y compleja resultó la historia del Congreso constituyente encargado de elaborar la primera Carta fundamental del México independiente. No convocadas de manera inmediata, sino hasta pasados cerca de dos meses de la entrada triunfal del Ejército Trigarante a la ciudad de México, las Cortes de Catedral que habrían de constituir a la naciente nación, no quedarían instaladas sino hasta el 24 de febrero de 1822, escasos 8 meses sesionarían tan sólo, pues el 31 de octubre de ese mismo año, serían disueltas por el propio Primer emperador Constitucional de México.

Como bien refiere Sayeg Helú⁸¹, el Congreso constituyente se reinstaló el 31 de marzo de 1823 como triunfo de las tendencias republicanas y anti-imperialistas y

⁸² Ibídem, p.25.

⁸¹ Sayeg Helú, Jorge, op.cit., nota 73, p.227.

dictó las bases legales necesarias para acabar con el Ejecutivo, el emperador Iturbide.

Un proyecto que no pudo ser discutido, presentado bajo el nombre de “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana” y del cual afirmó Tena Ramírez:

“Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, Don José del Valle, no solo porque él lo presentó y su nombre encabezó la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso, según dice Carlos María Bustamante que estaba presente.

El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución del 24.”⁸²

Afirma Jorge Sayeg que Fray Servando Teresa de Mier y Don Lorenzo de Zavala figuraron entre los más destacados colaboradores del guatemalteco cuyo nombre se usó para denominar a dicho proyecto: Plan del Valle. Y prosigue Sayeg:

“En él se establece ya la estructura republicana y federal; aunque no se trata de una autentica Federación, como llegó a afirmar el propio Mier, sino más bien de una transacción entre el federalismo y el centralismo: de un régimen federal un tanto atenuado en interés mismo de los pueblos.

Se rechazaba al Senado de tipo norteamericano como representación de las entidades federativas, y se le instituía, a cambio, para una especie de control de la Constitucionalidad de las Leyes.”⁸³

Dicho Plan del Valle, resulta fundamental para el estudio constitucional del Estado Mexicano, pues en él están delineados los trazos del segmento orgánico de nuestras constituciones futuras, sin hacer a un lado que el proyecto en cuestión no fue discutido por el pleno del Congreso. Sirve dicho proyecto, sin embargo, para ubicar los orígenes históricos de nuestro constitucionalismo y de sus dos figuras centrales en materia orgánica: republicanismo y federalismo. Tratándose

⁸² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1964, Décima edición, p. 146.

⁸³ Sayeg, Jorge, op.cit., nota 73, p.225

de las competencias del Senado, es de relevancia anotar que en tal proyecto se le asignaba al Senado el papel de Tribunal constitucional.

*“El Senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el congreso nacional: velar por la conservación del sistema constitucional, proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesario para llenar este objeto. Reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescribe ella misma: juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designara una ley clara y bien pensada: convocar a congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución: disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las ordenes correspondientes en los caso precisos, que también designará la Constitución.”*⁸⁴

De lo anterior se colige otro rasgo sobresaliente de la figura senatorial. Al instrumentarse en nuestro país, sus miembros eran electos de manera indirecta o si se prefiere expresarlo en otros términos, era la designación y no la elección, el mecanismo a través del cual se integraba el cuerpo Senatorial. El dato es relevante pues con posterioridad los senadores fueron electos vía sufragio, aunque censitario y no universal. Pero el paso ya estaba dado, tanto en Norteamérica como en nuestro país, para ser senador debió pasarse por una elección, situación que aun hoy día no ocurre en determinados Estados Federales que a la fecha conservan la elección indirecta de sus senadores. Y el dato resulta relevante cuando se discute en México la posibilidad de ensayar mecanismos novedosos para integrar nuestra Cámara Alta. Así entonces, ¿podría revivirse la designación para integrar el Senado? ¿De unos cuantos o de todos su miembros? ¿El hecho que tal mecanismo haya existido en la nación por antonomasia precursora del Senado descalifica esta posibilidad o antes bien le otorga argumentos sólidos?

⁸⁴ Ídem

*“Más era tal ya la fuerza de las diputaciones provinciales, de hecho independientes del gobierno central, que empieza a ser rechazada la calidad de constituyente del Congreso, y a aceptársele tan sólo como convocante; pues las nuevas atribuciones que les fueron señaladas a aquellas, ampliando un tanto sus facultades internas, serían insuficientes para calmar su inquietud federal.”*⁸⁵

Jorge Sayeg cede la voz a uno de los protagonistas de nuestras primeras décadas de vida independiente y, a la sazón, posterior padre de uno de los medios de control constitucional por excelencia, Manuel Crescencio Rejón, uno de los campeones de nuestro federalismo, planteó:

*“Las provincias se hallan en la mayor efervescencia. Todas claman por el gobierno republicano federado;...jamás podrán quedar contentas con que se den a las diputaciones provinciales esas mezquinas atribuciones que...pretende aumentarles sobre las que actualmente tiene. ¿Cómo podrán estos pueblos tranquilizarse con esta medida, cuando lo que quieren es que se les reconozca como Estados Federales?”*⁸⁶

Sigue refiriendo Jorge Sayeg que el 12 de junio de 1823, el congreso emitió lo que se conoce por el “voto compromisorio” o “voto federal”:

*“El soberano congreso constituyente, en sesión extraordinaria de ésta noche, ha tenido a bien acordar, que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federativa, y que lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación.”*⁸⁷

Así entonces, tocaría al llamado segundo constituyente, realizar la tarea fundamental que no fue dado hacer al primero, constituir a la Nación. A escasos doce días de instalado el constituyente, la comisión dio a conocer un proyecto de Acta Constitucional, refiere Sayeg que:

⁸⁵ Ídem

⁸⁶ Ibídem, p. 226

⁸⁷ Ídem

“En solo cuarenta artículos consignaba esta, los lineamientos fundamentales de la naciente república; entre ellos destacaba, obviamente, como denominador común, un sistema federal de gobierno. En torno a él se suscitarían los más enconados debates de la asamblea constituyente; pues fue, precisamente, el aseguramiento del sistema federal, lo que hubo motivado la premura con que fue elaborado el referido proyecto.

Manifiestamente fueron, pues, los artículos que estructuraban al federalismo mexicano, los que requirieron el examen más minucioso; ellos resultaban, hasta cierto punto, novedosos para nosotros...y discutidos así, de antemano, los principales tópicos que encierra, dos meses bastaron para que fuera sancionada la primera ordenación constitucional del México independiente.”⁸⁸

En este tenor, el largo camino sinuoso tendente a establecer la fórmula para asignar los escaños del naciente senado mexicano de 1824, observamos que:

“Resulta muy ilustrativa la sugerencia de Prisciliano Sánchez con relación a la unión, pues ubica en sus debidas proporciones al movimiento federalizante de Guadalajara...El ilustre jalisciense establece en las bases 20 y 21 para la Constitución general, la formación de un Senado, no legislativo sino integrante del ejecutivo federal, compuesto por uno o dos senadores de cada estado, cuyo objetivo era velar por la observancia de la Constitución para que se mantuviera el orden, tanto en la Federación como en la independencia recíproca de los estados, y dando cuenta al Congreso de las infracciones que advierta para que disponga lo conveniente.”⁸⁹

Para los anales historiográficos del senado mexicano queda la intención de Prisciliano Sánchez, quien buscó fusionar el Senado con el Ejecutivo y dotarlo de otras facultades, aunque buscó preservar la anhelada igualdad entre las entidades al dotar a cada entidad de uno o dos senadores. Por otro lado, era clara la necesidad de formar una unión para enfrentar agresiones externas o internas: *“Prisciliano Sánchez comprendió esta coincidencia al sostener que las provincias*

⁸⁸ Ibídem, p.228

⁸⁹ González Oropeza, Manuel, op.cit., nota 22, p. 24.

se separaban del gobierno central, para obtener su autogobierno; pero se unían para impedir la agresión externa o de una provincia a otra.”⁹⁰ Razonamiento que Manuel González cierra de este modo: “con lo cual se establecía la atribución por antonomasia del federalismo que consiste en cuidar y defender a los estados federados.”⁹¹

En la primera constitución del país, la primera del México independiente, sin ánimo de subestimar el esfuerzo del cura Morelos y contemporáneos, se esbozaron las directrices de una república organizada políticamente bajo el esquema federal. La adopción de esta última forma de organización política explica al menos 5 décadas de nuestra historia política. La lucha entre centralistas versus federalistas consumió dicho periodo de nuestra historia nacional y tal dicotomía, simbolizó además una fractura social existente en nuestro país. Fractura que implicaba los intereses del clero, terratenientes y militares por un lado y de profesionistas y pequeños propietarios por el otro. El dato anterior es relevante, ha servido para sostener que nuestro país nunca más podrá sustituir el federalismo por su contraparte centralista. Y el anterior razonamiento resulta útil pues del mismo puede inferirse que al no poder sustituirse el federalismo tampoco puede hacerse lo mismo con su instrumento básico; el Senado.

2.1.4. EL SENADO MEXICANO EN LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

Tradicionalmente ha venido identificándose federalismo con progreso y centralismo con retroceso; y si bien, ello, en general, es cierto, no es del todo exacto afirmarlo tratándose del Congreso Constituyente de 1823-1824. Dice Jorge Sayeg al respecto:

“Este congreso y la Carta Constitucional que produjo, no se significarían, es verdad, por lo radical de sus planteamientos y logros, respectivamente; han pasado a nuestra historia como auténticas expresiones del moderatismo

⁹⁰Ibídem, p.26.

⁹¹Ibídem, p.29.

constitucional, caracterizadas, sin embargo, por el espíritu liberal que las informa.

Nadie apoyaba ya, en el Congreso, la idea de un sistema monárquico de gobierno, su tendencia liberal se pronunciaba unánimemente por la forma republicana, y la división – ya de grado y no de esencia-se centra en torno al tipo de república: ¿central? o ¿federal?”⁹²

La dicotomía centralismo - federalismo, marcó la historia de nuestra patria; campeón del federalismo fue, sin duda, Miguel Ramos Arizpe, quien con justa medida ha sido llamado ‘El Padre de la Federación Mexicana’. Destacó algunas consideraciones en torno a la constitución de 1824, los artículos 5 y 6 del proyecto del Acta Constitutiva que elaboró la comisión que él encabezaba, rezaban textualmente:

“5º La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

6º Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”⁹³

Y es que para Ramos Arizpe⁹⁴, los ‘destemplados y anárquicos’- como dijera alguno de los impugnadores del federalismo- reclamos provinciales, precisamente, para templarlos y disciplinarlos, sino su experiencia personal en aquellas, sus distantes provincias internas de Oriente. Según Ramos Arizpe, el sistema central de gobierno, por su propia naturaleza, emparentaba un poco con la presión, el despotismo y la arbitrariedad. Con suma rapidez se elaboró, de esta suerte, el proyecto de bases constitutivas de la federación; y la exposición de motivos del Acta Constitucional, propuso así dar: “...Desde luego, a las provincias, a los pueblos y a los hombres que las habitan, una garantía firme del gozo de sus derechos naturales y civiles, por la adopción de una forma determinada de gobierno, y por el firme establecimiento de este y el desarrollo de sus más

⁹² Sayeg Helú, op.cit, nota 73, p.238.

⁹³ Ídem

⁹⁴ Ibídem, p.240

importantes atribuciones".⁹⁵ Dejemos que Jesús Reyes Heróles, parafraseando a los protagonistas de la construcción institucional del país, nos ilustre en lo que a su juicio sería una constatación empírica del régimen federal, al considerarse necesario dejar: *"Que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no pueda perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación."*⁹⁶

Sobre este tenor, continúa Reyes Heróles: *"Y es que, la descentralización gubernamental, era, para Ramos Arizpe, la solución a muchos de los males del México de entonces; así... de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano- concluye Reyes Heróles-⁹⁷, probablemente habrían terminado por inventarla."* Esto es, para uno de los artífices de la construcción institucional de nuestro país en el siglo XIX, Arizpe, la descentralización gubernamental equivalía a la solución de buena parte de los problemas que afrontaba nuestro país en el siglo antepasado. Por tanto, como puede deducirse de lo anterior, la visión según la cual el federalismo fue una mera copia de las instituciones norteamericanas no se ajusta a la realidad. Sin embargo, contra esa fórmula norteamericana se pronunció otro de los artífices directos de nuestra historia institucional, el Doctor, don Servando Teresa de Mier, quien en su célebre discurso de 'Las Profecías' del 13 de diciembre de 1823 hizo patente su descontento, él quería:

"Una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos.

Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos- seguía diciendo- y la concentración peligrosa de Colombia y Perú; un medio en que dejando a las provincias las facultades muy

⁹⁵ Reyes Heróles Jesús, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, UNAM, 1957, tomo 1, pag.367.

⁹⁶ *Ibíd*em, p.368

⁹⁷ *Ibíd*em, p.367.

*precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad”.*⁹⁸

Resulta invaluable la opinión de Teresa de Mier, personaje que por lo asentado hasta ahora podría catalogarse como un crítico de las formas federales. Categóricamente, sin embargo, Fray Servando llegó a afirmar que él se inclinaba por la República Central: *“Porque no hay en las provincias los elementos necesarios para ser cada uno Estado Soberano, y todo se volvería disputa y divisiones.”*⁹⁹ La opinión de Servando Teresa constituye la otra cara de la moneda, a juicio de este padre fundador, la instrumentación del federalismo equivalía al suicidio político del país mismo. Vuelvo a reiterar: ¿Qué utilidad arroja para ésta investigación, relativa a la propuesta de una regla para distribuir los escaños senatoriales, inquirir sobre los orígenes de la instrumentación del federalismo en nuestro país? La respuesta, vuelve a reiterarse, consiste en lo siguiente: si concluimos que el federalismo es un signo de la vitalidad política y social del país, concluiremos entonces la necesidad de instrumentar mecanismos para maximizar la instrumentación del mismo y así entonces, la institución empleada para robustecerlo, toma otro cariz, dejando de ser una mera entelequia. Mier, en tratándose de los Estados Unidos, dijo:

*“Ellos eran ya estados soberanos e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraeríamos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con solo suprimir el nombre de Rey, es la de una República: nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad...la naturaleza misma, por decirlo así, nos ha centralizado.”*¹⁰⁰

⁹⁸ Octavio A. Hernández, *La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales*, Porrúa, México, 1967, tomo 1, p. 97.

⁹⁹ Reyes, Jesús, op.cit., nota 95, p. 367

¹⁰⁰ Idem

La opinión de Mier resume lo que se ha dado en llamar la mitología en torno al federalismo, un conjunto de aseveraciones según las cuales la federalización era ajena a nuestra idiosincrasia y realidad nacional, inconveniente por tanto a nuestro orden normativo. Se discuerda de dicho punto de vista y antes bien, retomando el juicio de Arizpe - que invoca Reyes Heróles -, diríamos que nuestra realidad nacional bien pudo haber inventado una forma de organización política similar a la descentralización, en caso que no hubiera existido la fórmula americana. La opinión de Mier parece también, similar a todas aquellas sostenidas por quienes descalifican las figuras instrumentadas en otras latitudes bajo el argumento simplista de rechazarlas por ser contrarias a nuestra idiosincrasia nacional. En esta óptica deberíamos rechazar los derechos fundamentales pues fueron sistematizados en otras latitudes y no en el ombligo de nuestro territorio nacional.

Sin embargo, en 1836 se dio al traste con la república federal, promulgándose las famosas 7 Leyes que eliminaron de momento la descentralización política pero paradójicamente mantuvieron la figura senatorial. Dice Sayeg:

“El poder legislativo se hallaba depositado en el congreso general, el cual se componía de las tradicionales dos cámaras: de diputados y senadores, pese a que estos últimos no serían más representantes de las distintas entidades que integraban el territorio nacional. El Senado, íntima y esencialmente ligado al sistema federal, en tanto tendía a evitar la desigualdad, ante la necesidad de conceder a Estados grandes y pequeños, representación igual en la participación del gobierno nacional, al aparecer en 1836, tuvo que revestir, pues una modalidad diferente. Se conservaba solo como cámara revisora, a la cual no estaba permitido iniciar leyes; y en la revisión de los proyectos de estas, no pudiendo hacer alteraciones, ni modificaciones, ciñéndose a las fórmulas de aprobado, desaprobado.”¹⁰¹

Así pues, la existencia del senado y se coincide con Sayeg, está íntimamente ligada al federalismo, y más adelante se discutirá si el término más apropiado es

¹⁰¹ Sayeg Helú, Jorge, op.cit, nota 73, p.280.

con un tipo de federalismo. De otra suerte podríamos crear una segunda cámara y ponerle el nombre que más nos agradara y/o llamarla también Senado y dotarla de facultades, pero si esta Cámara no representara de manera paritaria a las entidades federativas entonces desaparecería su razón de ser. Es decir, la pregunta central en tono al federalismo es esta: ¿El senado justifica su existencia por ser una mera cámara revisora del trabajo de otra, la de diputados o su esencia radica en ser la cámara en que las entidades están representadas de manera paritaria, sin importar su tamaño territorial ni poblacional?

2.1.5. DESAPARICIÓN DEL SENADO, CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SU REINCORPORACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

La constitución de 1857, para muchos la segunda constitución del país, después de la de 24, pues excluyen tanto a la de 1836 por su carácter retrogrado así como a las bases de 1843; la Ley Fundamental en comento brilló por su condición de defensora de los derechos fundamentales, incluyendo la instauración de mecanismos para el control constitucional, retomando dicha norma suprema el federalismo como forma de organización política pero marcó un hito al establecer la eliminación del Senado. Así pues, tanto las 7 Leyes de 1836 como la Carta Magna mencionada impusieron una República Centralista con Senado y una República Federal sin Senado, en el caso de la de 57. Y ambas, no nos mostraron la inexactitud de la regla que vincula Senado con federalismo sino antes bien, sirvieron para constatar que un Senado en una república central es menos que una mera figura decorativa, la cual bien podría llamarse de otro modo pero ajena totalmente al federalismo y la República Federal del 57 sin Senado nos convenció que, si acaso tal Estado no fue otra cosa más que una búsqueda por alcanzar la descentralización administrativa, que no política, pues si nuestros constituyentes buscaban la instauración de la República Federal debieron haber incluido el binomio Senado - Poderes locales, ambas instituciones clara constatación empírica del federalismo.

Sobre el particular dice Sayeg:

“Cuando el proyecto de Constitución de 1857 que presentara la comisión de Constitución a la consideración del Congreso, consignando la forma federal, no dio cabida en él, al senado, se suscitaron acaloradas polémicas sobre el particular.

El senado es una necesidad del federalismo; es una institución representativa inherente a dicho sistema político, y tiende a evitar la desigualdad de representación de las entidades federativas, e implica, además, un medio de frenar la precipitación de la Cámara de diputados, y de corregir los posibles errores de ella. Estos fueron los argumentos principales que esgrimió Isidoro Olvera, en el voto particular que presentó a la consideración del Congreso, por no estar de acuerdo con el sistema unicamarista que prescribía el Proyecto de constitución, y que don Francisco Zarco invocara más tarde, cuando se discutió el Art. 53 del citado proyecto.”¹⁰²

Coincido con Sayeg cuando afirma que el Senado es una necesidad del federalismo, institución representativa inherente a dicho tipo de Estado, fenómenos productos de la Modernidad pues como he buscado mostrar en las páginas precedentes, los Estados modernos, extensos en territorio muchos de ellos (mismo que puede incluir diversas y celosas regiones de su autonomía), emplearon la viejísima institución senatorial para; junto con la descentralización política, esto es, - el reconocimiento a las regiones de su carácter de coparticipes del poder estatal en su conjunto -, poder lograr la gobernabilidad de los Estados modernos. Así pues, un Estado moderno que se autonombre federal y no incluya estos 2 aspectos, Senado y poderes locales, podría denominarse de cualquier manera pero nunca Estado Federal, al menos en tratándose del federalismo mexicano. Por ende, la razón de ser ideal del Senado moderno se encuentra en la necesidad de dotar de representación, paritaria, equitativa, a las entidades federativas y nunca en la función de servir como Cámara revisora, colegisladora de los Diputados, discordando en este aspecto con Jorge Sayeg. Pues si este último aspecto fuera la principal justificación del Senado, debería concederse la

¹⁰² Sayeg, Helú, Jorge, op.cit, nota 73, p.462.

razón a quienes proponen la desaparición del mismo o la reducción en el número de integrantes, a capricho además.

“La Constitución de 1857, que además de liberal y anticlerical, fue federalista... De nueva cuenta, la idea que privaba detrás del esquema federal era mantener unido al país frente a la amenaza externa, sobre todo la del norte, a la vez que detener las tendencias separatistas, sobre todo de algunos estados.

La construcción del Estado mexicano durante el Porfiriato estuvo cimentada en la subordinación de los poderes locales por la vía de la política de reconciliación en torno a un eje de poder central y fuertemente personalizado.”¹⁰³

Así entonces, después de la restauración del Senado durante el gobierno de Lerdo de Tejada, quien sucedió a Juárez, y una vez restaurado el Congreso bicameral, nuestro país enfrentó la dictadura porfirista misma que, en materia de federalismo se caracterizó por la férrea subordinación hacia las regiones por parte del poder central.

Se ha podido concluir además, que para un tipo de federalismo, el mexicano, es real el vínculo de éste último con el senado.

2.2. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La constitución de 1917 incorporó la figura senatorial y desechó la elección indirecta de los mismos. Desde luego, la Carta Magna de entonces solamente asignó 2 escaños por entidad federativa, contabilizando un total de 64 escaños, incluido el Distrito Federal, una vez que los últimos departamentos fueron convertidos en entidades, como Quintana Roo y Baja California Sur en la segunda mitad del siglo XX. Dicha regla predominó en nuestro sistema electoral hasta muy entrado el siglo pasado, hasta la década de los 90s para ser más precisos, pues primero se modificaron las reglas de acceso a la Cámara de Diputados.

¹⁰³ Peschard, Jacqueline, op.cit., nota 70, p.23.

La constitución vigente, cierto es, retoma como decisiones políticas fundamentales; la institución republicana, la democracia y el régimen federal y dota, en congruencia con este último principio, a las regiones o entidades federativas, de la facultad para erigirse como poderes locales, vía la descentralización política. Se reproducen algunos preceptos constitucionales¹⁰⁴ vinculados a ésta investigación:

“Título Segundo

Capítulo I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.*

Artículo reformado DOF 30-11-2012

Artículo 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.”*

Es preciso realizar algunos comentarios. En un congreso bicameral como el nuestro, podría suponerse que las facultades de cada una de las cámaras, establecidas en el artículo 73 y siguientes, se hallan claramente diferenciadas y que si bien, como ocurre en el caso de nuestra Ley Suprema, hay un conjunto de facultades de las cuales es titular el Congreso en su conjunto, hay otras exclusivas de cada una de las cámaras. Ciertamente es que el estudio a fondo sobre ésta

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., nota 34, p. 40-50.

problemática no es pleno objeto de esta investigación, sin embargo se halla ligada a esta última por lo siguiente:

- 1) Es preciso determinar si las facultades de la Cámara de Diputados son diferentes a las de los senadores, pues de otra suerte no hallaríamos razones de peso para defender la existencia del Senado. Si las facultades son idénticas, ¿Cuál es la razón de ser del Senado? Pues en este tenor la llamada Cámara Alta no sería más que la reproductora de todo lo aprobado en la otra. En cambio, si hubiera facultades, materias, exclusivas de la Cámara Alta y la diferencia entre las facultades de una y otra fuera de fondo y no de forma, la necesidad de eliminar al Senado resultaría a todas luces una aberración pues este último justificaría su existencia en razón de las facultades que le fueron asignadas.
- 2) Por tanto, en esta investigación, relativa a la conformación del Senado en el siglo XXI, una variable que salió a relucir consistió en las posibles o nulas diferencias en las competencias asignadas por nuestra Ley Suprema a cada una de las Cámaras, pues la principal razón para defender la conservación del Senado radica en sostener la representación que éste último ejerce con respecto a las entidades federativas y, una posible, adicional, radicaría en la diferencia en materia de competencias entre una Cámara y otra. Pero de acuerdo a los artículos constitucionales invocados, el 73 y siguientes, la diferencia en las facultades de una y otra son más bien mínimas. Luego entonces, la razón para defender la singularidad y conservación del Senado no radica en las facultades sino más bien en la naturaleza de la institución y las variables socio políticas involucradas.

Para aclarar lo concerniente a la autonomía de las entidades federativas, a continuación se transcribe la visión de Carpizo:

“El tercer principio del estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a si misma su constitución. Esta es la idea de autonomía que es muy diferente a la de soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo

*jurídico que no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que presenten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía, es decir poder limitado.*¹⁰⁵

Las entidades federativas son autónomas, no soberanas. Es decir, dentro de sus competencias gozan del más amplio poder para auto gobernarse, siempre y cuando no contradigan las disposiciones de la Constitución federal, ésta sí, depositaria del máximo poder en nuestro país. Frente a otros países, nuestro país se halla en un plano de igualdad, en tanto hacia su interior, no admite que ningún otro poder interfiera en su potestad.

La Cámara de Diputados, tiene, según el artículo 74, entre algunas de sus competencias singulares, expedir el bando que declara al Presidente electo, una vez que el Tribunal Electoral ha hecho la calificación respectiva, además de la aprobación del presupuesto de la federación anualizado.

¹⁰⁶**“Artículo 75.** *La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.*

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Párrafo adicionado DOF 24-08-2009

¹⁰⁵ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, p. 93.

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., nota 34, p.41-42.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Párrafo adicionado DOF 24-08-2009”

Según se comentó en el apartado concerniente al Bicameralismo de Mariana Llanos, en el capítulo 1, el caso mexicano es considerado simétrico, dado que ambas cámaras se eligen por reglas electorales semejantes y las facultades constitucionales de una y otra son más o menos equivalentes. El Senado mexicano, en efecto, puede iniciar leyes y puede modificar o rechazar los proyectos provenientes de la cámara de diputados. Tal simetría tiene entre sus características:

“Rasgos de la simetría

En lo que respecta al proceso legislativo, las constituciones latinoamericanas siguen el modelo estadounidense y otorgan a ambas cámaras poder de veto mutuo. En efecto, a diferencia de otras cámaras altas (muchas de las cuales actúan en sistemas parlamentarios) que sólo tienen facultades para demorar el pasaje de legislación, todos los senados de la región tienen facultades para iniciar su propios proyectos de ley y para modificar o rechazar cualquier otro proyecto. De este modo, aunque la presencia de una segunda cámara nunca es desdeñable, en América Latina las mismas constituyen actores de veto institucionales que pueden bloquear la adopción de políticas. En otras palabras los senados actúan como un actor central en el complejo engranaje de pesos y contrapesos y sus poderes resultan comparables – al menos en los textos constitucionales - con los del Senado estadounidense, el cual ha sido considerado generalmente ‘el cuerpo legislativo más poderoso del mundo’ y ‘una

excepción entre las cámaras altas' por poseer el mismo Poder Legislativo que las cámaras bajas."¹⁰⁷

Entre las potestades del Senado mexicano, según el artículo 76, destaca la facultad exclusiva de ratificar nombramiento hechos por el Ejecutivo, como el del Procurador de la República o incluso algunas más controvertidas como aquella derivada de la fracción V, según la cual el senado interviene en el proceso relativo a la desaparición de poderes en una entidad, sin embargo, la singularidad de ésta facultad se rompe cuando la misma fracción establece que en período de receso, la facultad recae en la Comisión permanente.

Ha sido establecido que las diferencias observables en las facultades asignadas a cada una de las cámaras no resultan relevantes. Por otro lado, el artículo constitucional siguiente es básico para entender que la administración pública federal se dividirá en centralizada y paraestatal, es decir las entidades federativas tratarán con una administración bifurcada en dos componentes:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal."¹⁰⁸

El artículo precedente establece otro aspecto fundamental, en tratándose de competencias de las autoridades existirán siempre controversias, estas últimas pueden aparecer de manera vertical, es decir, entre la federación y las entidades o

¹⁰⁷ Llanos, Mariana, op.cit., nota 7, p.130.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., nota 34, p. 44

a nivel horizontal, entre una entidad y otra. Es pertinente mencionar que el Senado no tiene competencia en este tipo de conflictos, pues sólo puede dirimir algunos conflictos determinados, expresamente contenidos en la ley y otros de carácter político. Los judiciales competen al tribunal federal.

2.3. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y LA INCORPORACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA ASIGNAR LOS CURULES EN EL CONGRESO FEDERAL

Según reitera Jorge Madrazo¹⁰⁹, el senado mexicano tiene, entre otras de sus peculiaridades, la de resurgir periódicamente como tema de controversia nacional. Se describirá entonces, en esta sección, la manera en que la discusión sobre la conformación del Senado ha venido ocupando a estudiosos y legisladores a partir de la década de los ochentas del siglo pasado y desde entonces no ha dejado de ocupar la atención de expertos y curiosos. Así, en la década de los 80s se debatieron varias iniciativas tendientes a modificar la conformación del Senado, relevante fue la del senador Víctor Manzanilla tendente a complementar la integración del senado, asegurando la presencia de las corrientes políticas minoritarias. Así, en las sucesivas consultas nacionales llevadas a cabo por la Cámara de Senadores se han escuchado los más enconados debates y han resucitado las peroratas apasionadas del constituyente de mediados del siglo pasado y del poder reformador de la década de los setenta.

El actual debate no ha quedado circunscrito a la conveniencia de modificar o complementar el sistema de integración de la cámara, sino que ha dado pie para que algunos cuestionen la existencia misma del Senado. Su percepción como “cuartel” de invierno de todas nuestras “nulidades políticas” y cuerpo privilegiado, aristocratizante, despótico, conspirativo, embrolloso y contrario a toda idea de progreso y avance no ha estado ausente en la resurgida polémica.

¹⁰⁹ Madrazo, Jorge, op.cit., nota 2, pp. 1050-1051.

Ante la triple posibilidad de suprimir el senado, mantenerlo en sus actuales condiciones o reforzarlo normativamente para que pueda cumplir cabalmente su misión constitucional, los dados se cargan hacia la tercera alternativa.

México es un país de constitución nominal, en lo general aunque de los institutos políticos previstos en la ley fundamental de Querétaro pocos cumplen íntegramente con el papel constitucionalmente asignado. Ello no es suficiente argumento para pretender su desaparición, antes bien es necesario continuar reflexionando sobre cómo conseguir su fortalecimiento dentro del proceso de consolidación y avance de la democracia y modernización del Estado.

El Senado, sin lugar a dudas, puede jugar en el futuro un papel protagónico en el refuerzo de nuestro sistema político – constitucional, es conveniente replantear su evolución y situación actual, para que a partir de estas bases se encuentren las fórmulas adecuadas para su superación.

La llamada LOPPE (Ley de Organizaciones y Procedimientos Político Electorales) de 1977, - la ley electoral del sexenio de López Portillo - resulta de suma importancia en la historia de nuestro sistema electoral y por ende del sistema político y de partidos. López Portillo fue prácticamente candidato único a la presidencia de la República pues Acción Nacional se negó a participar en la contienda y ello generó prácticamente una crisis de legitimidad de nuestro sistema político, ello obligó a la élite gobernante a implementar una medida de emergencia para liberalizar nuestro sistema consistente en permitir a las minorías, el acceso a la Cámara de Diputados. Así, ésta Cámara pasó a conformarse por 400 miembros en lugar de los 300 anteriores. La medida fue un hito en la historia del sistema electoral mexicano pues hizo ver la necesidad de incorporar a las minorías en los órganos decisorios del país. No obstante, el incremento en el número de representantes fue criticable pues se justificó como una concesión de la élite gobernante y no como una *conditio sine qua non* de todo sistema electoral y de partidos, es decir, la representación proporcional según se hizo ver en el apartado respectivo es el mecanismo más transparente para convertir los votos en escaños y no incurre en distorsiones como el sistema de mayoría. Más, por desgracia, en nuestro país, el sistema plurinominal, la figura de representación proporcional, se

ha entendido como sinónimo de congresistas, senadores o diputados, de partido, y nada más, cargándole por tanto la crisis de legitimidad que padecen también los partidos políticos y nunca se habla de las virtudes que el sistema plurinominal posee, una de ellas; es más representativo.

2.4. INICIATIVAS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA QUE BUSCARON ABRIR EL SENADO A LOS PARTIDOS MINORITARIOS

Así, en la década de los 80s se debatieron varias iniciativas tendientes a modificar la conformación del Senado, relevante fue la del senador Víctor Manzanilla tendente a complementar la integración del senado, asegurando la presencia de las corrientes políticas minoritarias. De tal suerte que en las sucesivas consultas nacionales llevadas a cabo por la Cámara de Senadores para discutir una nueva conformación senatorial se escucharon los más enconados debates y resucitaron las peroratas más apasionadas del constituyente de mediados del siglo pasado y del poder reformador de la década de los setenta. Relevante fue que Víctor Manzanilla, senador priista y en la época de la Cámara Alta subordinada en absoluto al presidencialismo mexicano, presentara una iniciativa tendente a conseguir que los partidos de oposición contaran con representación en el Senado. Desde luego, podría llevarse esta argumentación más lejos, al grado de sostener que no era cuestión de dotar de voz y representación a los partidos minoritarios, el fondo del asunto era en realidad si se dotaría de representación a sectores de la población, cuyos intereses articulaban y representaban los partidos minoritarios. Este aspecto rara vez se entiende cuando se discute lo relativo a nuestras instituciones políticas, y, a ello se refiere cuando se hace énfasis en la insoslayable necesidad de darle representación al partido minoritario X o Y. Cuando se habla de esto, en realidad quiere decirse que debe contar con representación el grupo poblacional minoritario o cuyos intereses encarna el partido X o Y pues al negarle el acceso a los escaños u órganos de gobierno a cierto partido minoritario, en realidad se le está cercenando a una parte de la población mexicana su derecho fundamental a ser representada y no sólo se le

conculcan derechos a una burocracia partidaria pequeña, corrupta, que ha hecho de la política un modo de vida sustentado en el presupuesto público.

Por otro lado, Amador Rodríguez Lozano, político priista, en un interesante artículo destacó la impostergable necesidad de instaurar el pluripartidismo en el Senado.¹¹⁰ El autor en cita después de realizar un seguimiento histórico de la institución senatorial concluyó que su propuesta no socavaría la institución federal; pues en su óptica el Senado no era consustancial al federalismo mexicano y por tanto, la doctrina mexicana al buscar solucionar necesidades políticas propias, se había apartado de los principios clásicos del Senado Federal norteamericano, concluyo así el autor que los senadores habían dejado de representar a las entidades federativas, sino que, al igual que los diputados se habían convertido en representantes de la nación.

Tales propuestas de la década de los ochentas resultan significativas al permitir explicar el consenso teórico de aquellos años, mismo que fructificaría una década después, cuando cristalizó la reforma electoral de 1996, vigente en nuestro derecho positivo. No podría continuarse sin antes hacer énfasis en una visión que cobraría fuerza en la última década del siglo XX, nos referimos a la tesis que consideraba a los senadores como representantes de la Nación y no de las entidades federativas. Esta tesis será atacada por ésta investigación toda vez que en la década de los 90s del siglo pasado, dos nuevos ingredientes fueron añadidos; a saber, el sistema de partidos competitivo por un lado y la emergencia del un nuevo impulso regionalista por el otro. Con los dos elementos anteriores en escena, ahora más que nunca los senadores representan a sus entidades pues el electorado de las mismas decide que en ciertas regiones la primera fuerza política sea una distinta a la que predomine en el Congreso o encabece la Presidencia de la República o que tenga el control de la mayoría en ambas Cámaras. El contexto actual dista mucho de aquel observado en los ochentas.

¹¹⁰ Rodríguez Lozano, Amador, *“La Reforma política en el Senado: una propuesta”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 50, mayo-agosto, UNAM, México, 1984, p.45.

Otra propuesta, de aquel entonces, esbozada por Jesús Orozco¹¹¹ manifestó que no existía inconveniente teórico ni jurídico para que en la Cámara de Senadores se adoptase el principio de representación proporcional, toda vez que su adopción contribuiría a enriquecer el debate político nacional y obtener una mayor participación de los partidos minoritarios en la dirección política nacional. Dichas propuestas resultan relevantes porque muestran el viraje o la victoria teórica del sistema plurinominal dentro de nuestro sistema de normas, a grado tal que una década después, se incorporaron a nuestro derecho positivo.

2.5. REFORMAS DE 1993 Y DE 1996. LA ACTUAL FÓRMULA PARA DISTRIBUIR LOS ESCAÑOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. CRÍTICA

En 1986 se realizó una reforma a la constitución que estableció la renovación por mitades del Senado de la República. En 1991, en la elección intermedia- en la que tradicionalmente se renovaba únicamente la Cámara de Diputados- se eligió también a un senador por entidad federativa. En 1993, una nueva reforma constitucional pretendió renovar completa y sexenalmente al Senado, con un sistema de escrutinio que permitiría la presencia de los partidos minoritarios en ese organismo.

Refiere el investigador Pablo Javier Becerra que:

“En los meses de agosto y septiembre de 1993 culminó la segunda reforma electoral del sexenio...se reformaron 6 artículos de la Constitución y 252 artículos de los 372 que integran el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...en efecto, después de intensos forcejeos en torno a los alcances de su propuesta de reforma constitucional, la dirección del Partido Revolucionario Institucional propuso abrir el Senado a la representación de las minorías, eliminar la llamada cláusula de

¹¹¹ Orozco Enríquez, Jesús, *“Integración de la representación política”, Renovación política. Audiencias públicas de consulta, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, pp. 113-114.*

governabilidad en la Cámara de Diputados y desaparecer el principio de auto calificación de los integrantes de ambas Cámaras.”¹¹²

En el sexenio salinista entonces, se tomaron medidas más firmes para transformar nuestro sistema electoral vía la incorporación de las llamadas minorías al espacio senatorial, incluyendo la insólita apertura del senado a las minorías:

“Debe acordarse que para el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno la forma de estructurar el Senado, la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y el principio de auto calificación de los integrantes del poder legislativo eran pilares inamovibles del sistema electoral mexicano.”¹¹³

El monopolio del Partido de Estado en la Cámara Alta se consideró como un pilar inamovible de nuestras prácticas electorales, pues salvo el caso de un escaño senatorial en Nayarit durante la séptima década, la oposición entró al Senado hasta 1988 en las personas de Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias Solís, todos por la coalición cardenista.

“...Se produjeron dos grandes cambios. El primero se refiere a la apertura del Senado a la representación de las minorías, y el segundo se concretó en la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

El artículo 56 reformado de la Constitución y el artículo 11 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales detallan el mecanismo por medio del cual las minorías lograran el acceso a la Cámara de Senadores. Se establece la elección de cuatro senadores por entidad federativa (antes eran dos), tres de los cuales serían de mayoría relativa y el cuarto será asignado al partido que por sí solo obtenga el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva. Para ello cada partido registrara una lista con tres fórmulas propietario y suplente para cada entidad, y el partido

¹¹² Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma del COFIPE”, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994, p. 233.

¹¹³ Ídem.

que logre la mayoría relativa habrá obtenido las tres posiciones en juego. Se le adjudicará la senaduría de ‘primera minoría’ a la fórmula que encabece la lista del partido que logre el segundo lugar en la votación. De esta manera, suponiendo que los partidos de oposición no logren triunfos de mayoría relativa en ninguna entidad, tendrían garantizado de antemano 25% de las posiciones en el Senado.”¹¹⁴

Se discuerda de la opinión del autor. Para muchos, bastaría con que un partido distinto al mayoritario obtuviera un escaño en cada entidad federativa, es decir, bastaría con que Acción Nacional ganara la senaduría de primera minoría y el Partido más viejo las dos de mayoría relativa para que la composición del senado fuera plural. Desde luego tal representación no sería plural ni reflejaría las diversas fuerzas políticas del país. Retomando a éste autor:

“Se trata de una reforma parecida en alguna manera a la de 1977 que garantizo una cuarta parte de la Cámara de Diputados para los partidos de oposición. Pero a diferencia de aquella reforma (1993), que estableció que los 100 diputados destinados a la oposición se asignarían con un criterio de representación proporcional, en la actual reforma solamente se asigna una senaduría por entidad a un partido minoritario a partir del criterio de ‘segundo lugar’ o de la ‘minoría más grande’, independientemente de la distribución de la votación en el nivel nacional de los partidos.

Esta disposición puede conducir a situaciones evidentemente absurdas que se pueden ilustrar con los resultados de 1991. Por ejemplo, en una entidad muy competida como Baja California, el PAN, con 44.1% de los votos se habría llevado las tres senadurías de mayoría relativa, mientras que el PRI, con 42.6 %, se habría conformado con la senaduría de primera minoría. Por el contrario, en una entidad de predomino priista casi absoluto, como Veracruz, el PRI, con 74.8% de los votos, se habría garantizado tres posiciones, en tanto que la coalición PPS-PRD, con 6.3%, habría logrado la posición de primera minoría. En el primer caso, la senaduría de minoría

¹¹⁴ *Ibíd*em, p. 234.

*habría tenido un costo muy elevado en comparación con el segundo caso.*¹¹⁵

La ciencia política nos auxilia con sus técnicas de prospectiva y retrospectiva. El análisis del autor, en algunos puntos válido para 1993, posee elementos útiles aún día. La reforma de aquel año, nunca en vigor, estipuló la designación de 3 escaños a la fuerza que obtuviera el primer lugar en la votación para senador por entidad federativa y uno a la fuerza que obtuviera el segundo lugar. Esta fórmula de 4 escaños ya ha sido propuesta en nuestro marco constitucional, aunque en este caso, nunca estuvo vigente. Por tanto, la propuesta de 4 senadores por entidad, electos bajo el sistema de mayoría, solución que aquí se propone, no resulta tan desacertada pues hay en nuestro sistema normativo este antecedente, aunque los criterios aquí empleados son distintos:

*“De acuerdo con los resultados de 1991, habrían logrado senadores de primera minoría: el PRI, 1, el PAN, 20; el PRD; 6; la coalición PRD-PPS, 2; el PARM,2, y finalmente el PFCRN, 1. Si añadimos los de la coalición al PRD (porque finalmente los candidatos provenían de sus filas y el caudal electoral del PPS fue verdaderamente marginal), este partido habría incrementado su número a 8. De haberse aplicado esta reforma en 1991, los números totales de cada partido habrían sido los que aparecen en el cuadro.”*¹¹⁶

CUADRO 1. ANÁLISIS Y PROSPECCIÓN

DISTRIBUCIÓN DE SENADURÍAS SEGÚN LA VOTACIÓN FEDERAL DE 1991, EMPLEANDO LA FÓRMULA ELECTORAL DE 1993

Distribución de las senadurías en 1991, de haberse aplicado la reforma de 1993 en México					
Partidos	Porcentaje De Votos	Senaduría Mayoría Relativa	Senadurías Minoría relativa	Total Senadurías	Porcentaje Senadurías

¹¹⁵ *Ibíd*em, p. 239

¹¹⁶ *Ídem*

PAN	16.9	3	20	23	18.5
PRI	58.9	89	1	90	72.5
PPS	0.4	-	-	-	-
PRD	3.6	-	6	6	4.8
PPS-PRD	4.6	-	2	2	1.6
PFCRN	4.9	-	1	1	0.8
PARM	2.0	-	2	2	1.6
Fuente: Cálculos de Pablo Javier Becerra con base en datos del Instituto Federal					

Salta a la vista el criterio del partido hegemónico de entonces, el PRI, mediante el cual se aseguraba una cómoda sobrerrepresentación. Esta última continúa siendo patología de nuestro sistema electoral. Pues con los datos de 1991, elección federal, con 59 % de la votación válida, el PRI se habría llevado 90 senadurías. Es decir, cuando hablamos de una fórmula para distribuir los escaños, un elemento a considerar es evitar la sobrerrepresentación de una de las fuerzas, pues al incurrir en la misma estamos violentando el sentido del sufragio. En este caso, con menos de sesenta por ciento de los votos, el PRI se habría asegurado 90 escaños. Continúa Becerra:

“La gran virtud de esta reforma es la apertura del senado a los partidos de oposición, lo cual no es poco si se considera que durante decenios el gobierno y el PRI se habían resistido a ello, sin embargo, la fórmula adoptada permite todavía un considerable margen de sobrerrepresentación del PRI, lo cual puede constarse en el cuadro precedente. Con los resultados de 1991, este partido habría logrado más de 70% de la Cámara con poco menos de 60% de la votación. Pero en la situación previa, sin apertura del senado, con esa votación el PRI tenía 95.3% de la Cámara. Ahora, esa zona del poder legislativo compartirá en mayor medida la pluralidad que ya se había desarrollado en los últimos tiempos en la Cámara de Diputados.

Para concluir con lo referente al Senado, debe enunciarse que se establece la renovación de la cámara en su totalidad cada seis años- ya no por

mitades como hasta ahora-, aunque el artículo transitorio tercero plantea que en 1994 se elegirán para cada entidad dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría, en tanto que en 1997 se elegirá un solo senador de mayoría. Para el año 2000 se procederá a elegir a los cuatro senadores en su totalidad cada seis años.”¹¹⁷

Las reformas de 1993 establecieron, en efecto, la introducción de las minorías en el senado, amén de la duración en el escaño por seis años. El dato no es banal, el partido hegemónico controló la Cámara Alta con votaciones que, como en 1988, no llegaron al sesenta por ciento, pero que traducidas en la repartición de escaños le aseguraban más del noventa por ciento de los mismos. Sigo con Pablo Becerra:

“Esta breve revisión de la reforma electoral de septiembre de 1993 muestra que detrás de sus aparentes cambios en los ‘candados’ tradicionales del sistema electoral mexicano se encuentra la voluntad del gobierno y del PRI de no perder el control de la organización de los proceso electorales...la apertura del Senado permitirá que los aires del pluralismo ingresen en esa cámara, tradicionalmente dominada por un solo partido, pero la forma elegida para ello permitirá aún consideraba dosis de sobrerrepresentación del partido mayoritario...en suma, pequeños avances y mucho retroceso. Aún falta mucho para que el sistema electoral mexicano se convierta en uno de consensos y credibilidad plena.”¹¹⁸

Cabría preguntarse si 20 años después, las élites políticas de nuestro sistema político consentirán construir una reforma que no tenga otra intención más que reflejar la diversidad electoral, es decir, traducir efectivamente cada voto en escaño. Esto es, debemos aclarar si las dificultades relativas al establecimiento de una nueva regla para asignar los escaños del Senado son meramente técnicas y legales o detrás de las dificultades para su implementación se encuentra la cerrazón de alguna fuerza política. Javier Santiago Castillo, investigador del

¹¹⁷ Ídem

¹¹⁸ Ídem

Centro de Estadística y Documentación Electoral, a propósito de la génesis de la reforma de 1993, refiere que:

“Desde el mismo momento de la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral de 1989 y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990, se señaló que esas modificaciones eran insuficientes...

El Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de reformas a la Constitución desde el mes de julio de 1992. Cabe mencionar que esta propuesta fue la más completa de las presentadas, porque no sólo planteó la modificación de diversos artículos sino la creación de un nuevo título en la Constitución, el octavo: ‘Del sistema electoral’.”¹¹⁹

En efecto, el código electoral de 1990 mantenía el control del otrora partido de Estado sobre todo el sistema electoral. Esbozemos enseguida las propuestas de los partidos políticos en torno a la configuración del Senado en la década de los 90s.

“La opinión del Partido de la Revolución Democrática sobre la integración de la Cámara de Senadores fue que todos sus miembros fuesen elegidos por el sistema de representación proporcional; que se integrara con seis por cada entidad federativa, y que se mantuviera la elección por mitades. La asignación de senadores se haría por 33% de la votación o resto mayor. Para este partido, por medio de esta fórmula se mantendría el equilibrio en el número de representantes de las entidades federativas, y a la vez responde a las características de pluralidad del país.”¹²⁰

La representación proporcional en efecto, cumple unos objetivos que no logra conseguir el sistema de mayoría. Dicha propuesta formulada en los 90s y proveniente del principal partido de izquierda resulta demasiado ilustrativa. Y la línea de investigación que propongo apunta en ese sentido, conformar el senado

¹¹⁹ Santiago Castillo, Javier, “Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993”, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994, p.225.

¹²⁰ *Ibíd*em, p.226

de la república exclusivamente por la vía plurinominal, desechando la circunscripción nacional y empleando en cambio 32 circunscripciones locales. Sobre la propuesta de Acción Nacional, Santiago Castillo dice¹²¹:

“El Partido Acción Nacional...Para la integración de la Cámara de Senadores, planteo que fueran tres senadores por entidad. Dos senadores serán elegidos en votación directa por el principio de mayoría relativa, y el otro senador será quien obtenga la primera minoría en la votación respectiva. Los primeros se renovarían por mitad cada tres años y los de primera minoría sólo en la elección en que corresponda la renovación del titular del poder ejecutivo.”

La propuesta panista, triunfadora posteriormente, contemplaba dos escaños para el primer lugar y uno para el segundo lugar. De nueva cuenta, se considera que esta opción no es suficiente, pues en un caso en que el primer lugar obtuviera 35 % de la votación, el segundo 34% y el tercero 31%, a pesar de la elevada votación del tercer lugar con respecto a los dos primeros lugares, el tercer lugar se quedaría sin representación. Nos continúa diciendo Javier Santiago¹²² que el extinto partido Cardenista propuso:

“El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional...Para el caso de la Cámara de Senadores, la propuesta fue aumentar el número de integrantes a 128; 64 de mayoría relativa y los restantes de representación proporcional, que se asignarían a los partidos que hubiesen obtenido más del 1.5% de la votación emitida en una sola circunscripción plurinominal. Ningún partido político podría tener mayor proporción de curules que su porcentaje de votos, ningún partido tendría derecho a que le sean reconocidos más de 90 senadores que representan 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiese obtenido un porcentaje de votos superior.”

Esta propuesta, parcialmente retomada por nuestra legislación de 1996, presenta una composición de sistemas mixta, en apariencia conveniente, a no ser porque la

¹²¹ Idem

¹²² Idem

representación plurinominal senatorial rompe el esquema paritario de las entidades federativas y convierte al senado en un remedo de la Cámara de diputados pero no en un espacio para la representación de las entidades. Sobre el otrora partido de Estado:

“El Partido Revolucionario Institucional...Para la integración de la Cámara de Senadores, se sugirió que fuesen cuatro por entidad federativa: tres elegidos por el principio de mayoría relativa y uno asignado al partido que obtuviera segundo lugar en la votación. Los partidos deberían registrar fórmulas de tres candidatos. La elección de todos los senadores se realizarían cada seis años.”¹²³

La propuesta del PRI, como sale a relucir, no significaba más que el aseguramiento del control del Senado, un escaño migaja para el segundo lugar y nada más. Y continúa el autor, al hablar sobre las coincidencias, en tratándose de la Cámara de Senadores¹²⁴:

“El PRI, el PAN, el PRD y el PFCRN eran partidarios de algún tipo de representación proporcional, pero con diferentes fórmulas. El PAN propuso 3 senadores, 2 de mayoría y 1 para la primera minoría; el PRD, 4 senadores de representación proporcional fue su última propuesta, que difiere de la inicial; el PFCRN planteó aumentar el número de miembros del Senado a 128-64 por cada principio de elección-; su renovación cada seis años y que ningún partido pudiera tener más de 90 senadores. El PPS propuso la desaparición del Senado.”

Vuelve a manifestarse, al ser la representación proporcional una medida para aminorar la sobrerrepresentación que por décadas ha ejercido el PRI, se olvidaba que la misma rompía la naturaleza del Senado:

“La fórmula aprobada para la renovación de la Cámara de Senadores tiene una contradicción. Por un lado, da presencia en el Senado a los partidos de oposición, reconociendo así la pluralidad política existente en las entidades del país. Por otra parte la asignación del senador de la primera minoría no

¹²³ Ibídem, p.227

¹²⁴ Idem

tiene relación directa con la cuantía de la votación obtenida por los partidos que ocupan el segundo lugar. La relación entre el porcentaje de votos necesarios para que un partido acceda a la senaduría de la primera minoría variara enormemente, dependiendo de la entidad de que se trate. En muchos casos, la diferencia entre la votación del partido que alcance la mayoría y la votación de la primera minoría será significativa.

*Otro aspecto que vale la pena comentar es que la renovación por mitades del Senado de la república tenía la virtud- reconocida por muchos-, de permitir la permanencia de legisladores con experiencia y contribuir a acercarnos a la existencia de independencia de una parte del poder legislativo, porque en la elección de la mitad del Senado no habría tenido injerencia el titular del poder ejecutivo”.*¹²⁵

Por resultar determinantes para comprender la génesis de la actual fórmula para asignar los escaños, promulgada en 1996, nos permitimos transcribir el transitorio de aquella fallida reforma a la regla para distribuir los escaños de 1993.

TRANSITORIO¹²⁶

“Artículo Tercero.- *En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.*

22AGOSTO 1996, Diario Oficial

Artículo Cuarto.- *En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en*

¹²⁵ *Ibíd*em, p. 230

¹²⁶ *Ídem*

funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.”

Enseguida se transcribirá la vigente regla contenida en nuestro Código Electoral¹²⁷ relativa a nuestro sistema electoral, de la cual se deriva la elección de los escaños senatoriales:

“Título tercero

De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados

Capítulo primero

De los sistemas electorales

Artículo 10

1. 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.

Artículo 11

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas

¹²⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en <http://www.camaradediputados.gob.mx>, consultada el 20 de octubre del 2013, a las 16 hrs.

regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. 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. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos”.

Esta investigación propone entonces modificar el numeral 2 del artículo 11 del Código Electoral, a fin de eliminar los senadores plurinominales y asignar esos 32 escaños a la tercera fuerza electoral por entidad, o segunda minoría. De la regla de nuestro código electoral vigente relativa al sistema electoral plurinominal se deduce que tienen derecho a participar en la distribución de los escaños proporcionales, los partidos o fuerzas que hayan obtenido al menos dos por ciento de la votación válida, pudiendo participar para la asignación de 32 escaños que se distribuirán en una sola circunscripción nacional.

“Capítulo segundo

De la representación proporcional para la integración de las cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación

Artículo 12

1. *Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.*

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 dos por ciento 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*¹²⁸

De suma importancia resulta la evolución del artículo 11 del código electoral, precepto que desde 1990 ha regulado lo relativo a nuestro sistema electoral en tratándose de la elección del Poder Legislativo. A continuación se muestra un cuadro comparativo sobre la evolución que ha tenido tan importante artículo:

¹²⁸ *Ibídem*

CUADRO 2. COMPARATIVO SOBRE LA EVOLUCION DEL ARTÍCULO 11
Código Electoral Federal, relativo a la regla para la integración del Senado

CódigoFederal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles	Articulo 11 Numeral 2	Articulo 11 Numeral 3
Versión de 1990	La Cámara de Senadores se integra por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por mayoría relativa y voto directo. La Cámara se renovara por mitad cada tres años.	
Versión de1999	La Cámara de Senadores se integrara por 128 Senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representaciónproporcional, votados	Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le ser 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.

en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. (En 1997 se elegirán 32 senadores según el principio de representación proporcional, que duraran en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la Quincuagésima Séptima Legislatura; en términos del artículo Noveno transitorio; D.O.22/XI/96).

Versión de 2008 La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Fuente. Propia, elaborada con las legislaciones electorales de 1990 y 1996.

Actualmente el Congreso Federal se integra por 128 senadores y 500 diputados. En ambos casos el Sistema se ha bifurcado en la Representación de Mayoría y la Proporcional. Algunos refieren la necesidad de eliminar la Representación Proporcional o en su caso, disminuirla, pues hay competitividad electoral hoy día,

discrepo de tal argumento. Si bien podría afirmarse que tal mecanismo fue funcional cuando nuestro país contaba con un partido hegemónico que suponía elecciones de mero trámite, no competitivas, a partir de 1997, cuando cobró fuerza la competitividad electoral, podría establecerse que deja de tener sentido la flexibilidad del sistema electoral que permitió a partir de 1977 el acceso de las minorías políticas al Congreso Mexicano. Bien, se discuerda de lo anterior, pues aun concediendo que nuestras elecciones fueran la perfección democrática en términos de reunir todos los parámetros que supone la democracia procedimental, tendríamos que, si la competencia fuera muy alta en los 300 distritos uninominales, forzosamente un partido debería ganar en cada una de las circunscripciones, pues en el sistema de mayoría que nuestro país ha diseñado no es posible que gane más de un partido. Por tanto, el segundo partido más votado en el país podría carecer de representantes si nuestro sistema decidiera eliminar la Representación Proporcional por ser altamente onerosa para el erario e improductiva en términos de resultados. Presentimos que los detractores del Sistema Plurinominal no han reparado en este escenario, monstruoso a nuestro parecer. Supongamos pues, - habiendo sido suprimido el sistema plurinominal y contando únicamente con el de mayoría -, que en la elección federal de 2012, el PRI hubiese ganado los 300 distritos de mayoría y con porcentajes inferiores al 5 por ciento sobre el segundo lugar. Con la legislación actual el segundo y tercer lugar, o sea el PAN, el PRD y las izquierdas carecerían de representantes pues el Sistema de mayoría forzosamente elige un ganador y no otorga nada al segundo o tercer lugar, así, se estaría negando a un grueso sector de la población mexicana, quizá al mayoritario, pues la oposición sumada, podría tener mayor votación que el propio PRI, el derecho a tener representantes. En efecto, los sistemas de mayoría fueron diseñados para permitir la formación de mayorías de gobierno, de representantes que faciliten a ciertos partidos el ejercicio del gobierno, ese es su mérito. Mientras que solamente los sistemas plurinominales permiten lo contrario, esto es, que los escaños obtenidos por cada partido, luego de una votación, reflejen lo más exactamente posible la conformación diversa y plural de una sociedad, este sistema permite con mayor precisión que cada partido obtenga los

escaños que la voluntad popular estableció, ni más ni menos. Por ello, lejos de eliminar la Representación Proporcional debemos avanzar hacia su consolidación, sea a través de la fórmula senatorial propuesta o en la Cámara Baja del Legislativo.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DEL SENADO MEXICANO

3.1. EL SENADO MEXICANO Y LA COEXISTENCIA ENTRE GOBIERNOS PROVENIENTES DE FUERZAS POLÍTICAS DIVERSAS, DE LA FUERZA CENTRÍPETA NACIONALISTA AL IMPULSO CENTRÍFUGO REGIONAL

En esta sección se discutirá la influencia que sobre el objeto de estudio ejerció el fenómeno de la emergencia regionalista del último cuarto del siglo pasado que desembocaría en la ola democratizadora de gubernaturas ganadas por partidos distintos al hegemónico, mismo que detentaba la Presidencia de la República en la última década del siglo pasado y la influencia que dicho impulso generó en el federalismo mexicano contemporáneo. Dicho fenómeno, aunque con protagonistas distintos, continuó en 2006 y en 2012.

En 1989, no olvidemos, por primera vez un partido opositor ganó una gubernatura, Baja Norte con Ernesto Ruffo Appel¹²⁹. Dos años después, también a Acción Nacional, en medio de controvertidos procedimientos, se le otorgó la gubernatura de Guanajuato. En 1995, ya en el sexenio de Ernesto Zedillo, Acción Nacional triunfa en Jalisco. Al de la Revolución Democrática, se le reconoce el triunfo en el Distrito Federal en 1997, Zacatecas en 1998, Tlaxcala y Baja Sur también en 1999. Para Acción Nacional también durante esos años se le reconoce el triunfo en Nuevo León y Chihuahua. El fenómeno en comento fue inédito en la historia política del país. El monopolio del partido hegemónico, a nivel de gubernaturas se rompía y sus efectos sobre el federalismo mexicano requerirían años para evaluarse. Este fenómeno rompía con la visión sostenida por eminentes priistas como Amador Rodríguez Lozano, ya citado en el capítulo anterior, quien en sus argumentos para implantar los senadores plurinominales aducía que las entidades federativas hacía mucho habían dejado de ser representadas por los

¹²⁹ Batres, Martí, *Las claves de AMLO. Ensayo sobre un fenómeno político en México*, Random House Mondadori, México, 2008, pp.13-28.

senadores. Desde luego los gobernadores de las entidades federativas en cuestión, hubieron de enfrentarse a las directrices del Presidente de la República que, en el sexenio de 1994 al 2000 estuvo encabezado por el PRI, y del 2000 al 2012 por el PAN. Por primera vez en nuestra historia, cuestiones como el presupuesto, la revisión de la cuenta pública de las entidades federativas, pudieron ser evaluadas por partidos distintos, esto es, el proceso de entrega – recepción en las administraciones estatales ocurría entre actores políticos provenientes de fuerzas políticas distintas, **pues durante casi 6 décadas de dominio priista en México, existió un federalismo nominal que no real**, consistente en gobernadores emanados del PRI quienes podían ser removidos extralegalmente por el Presidente de la República, sin mencionar la nula oposición de los mismos a las políticas impuestas por el Ejecutivo. Sobre el particular dice Peschard: *“Para mediados de los años cuarenta, el proceso de centralización del sistema político que había iniciado desde los años veinte, alcanzó al ámbito electoral. Una vez que el sistema político posrevolucionario había adquirido sus características distintivas de autoritario, presidencialista, de partido dominante y base corporativa, se aprobó en 1946 la primera ley de carácter federal.”*¹³⁰ Así entonces, a partir de la década de los 40s del siglo pasado y a casi cinco años que concluyera el siglo, el partido hegemónico seguía ejerciendo un centralismo imperturbable e nuestro sistema político. Continuando con Peschard:

*“...De hecho, los gobernadores requerían de autonomía, es decir, de poder propio, respecto del centro para mantener el control político en su entidad, pero era una autonomía oculta bajo una relación de subordinación a la autoridad presidencial que tenía el mando sobre los recursos estatales y, ni más ni menos, la capacidad misma de nombrar y destituir a los gobernadores.”*¹³¹

Es decir, durante la mayor parte del siglo XX el ejecutivo federal estuvo investido de la facultad de nombrar y remover a los gobernadores, ejecutivos locales, de las denominadas entidades soberanas de nuestro país.

¹³⁰ Peschard, Jacqueline, op.cit, nota 70, p.26.

¹³¹ Ibídem, p.30

“Esto explica por qué los gobernadores no confrontaban a la autoridad federal y se mantenían como un cuerpo disciplinado alrededor de la figura presidencial. El poder regional de los gobernadores y su relación de subordinación a los grandes objetivos y dictados del gobierno federal reproducían la hegemonía del PRI...”

Una muestra de que el PRI era una palanca eficaz de centralización política se aprecia en el hecho de que entre 1940 y 1964, el 59 por ciento de las carreras de los gobernadores se desarrollaron en el plano de la política nacional y sólo 41 por ciento en el ámbito local. Esto se acomodaba bien con el propósito de mantener la arena electoral cerrada a la intervención de fuerzas políticas, intereses o grupos locales o regionales con independencia del poder central.”¹³²

Peschard nos ha dado datos para sustentar un rumor esparcido por todas partes. Como dato representativo, entre 1940 y 1964, el 59 por ciento de las carreras de los gobernadores de este país, se desarrollaron en el ámbito de la política nacional y sólo el 41 en el ámbito local, el centro, el Ejecutivo federal, los intereses nacionales, buscaron a toda costa opacar y controlar las fuerzas e intereses regionales; estos datos describen empíricamente la evolución de nuestro federalismo en el siglo pasado. *“Sin embargo, en donde primero apareció la demanda de elecciones libres y limpias fue precisamente en el ámbito municipal, que más tarde devino la fuente originaria del reclamo democrático y fue extendiéndose a los planos estatal y federal”¹³³* Esta sola afirmación constituye por sí misma una sólida variable que se enquista en el cúmulo de variables que constituyen el modelo que se ha pretendido sustentar en ésta Tesis de investigación. En efecto, la demanda de elecciones libres emergió primero en el ámbito municipal y de ahí pasó al ámbito estatal, imprimiendo a nuestro federalismo un nuevo cariz, sacando al Senado del rincón de enseres desvencijados y poniéndolo en el centro de nuestra vida democrática. Añade la autora:

¹³² Idem

¹³³ Ibídem, p.31

“Dado que la lógica del sistema era reforzar el poder del gobierno federal sobre los estados, durante los años de la hegemonía del PRI, los presidentes de la República impulsaban cambios en los calendarios de elecciones estatales a fin de asegurar que el mayor número de gobernadores concluyeran su mandato en los primeros años del período presidencial para asegurar su lealtad al Ejecutivo en turno.”¹³⁴

Se ha puesto otro dato sobre la mesa, el Ejecutivo federal durante la hegemonía priista ajustaba el calendario electoral de suerte que los mandatarios estatales, también sexenales, comenzaban e iniciaban sus períodos de gobierno al parejo del ejecutivo federal, cuando no ocurría así la suerte de cualquier gobernador incomodo terminaba en defenestración.

El ejecutivo federal priista ponía y quitaba gobernadores, a pesar que la autonomía aparente de estos fuera necesaria:

“...De hecho, los gobernadores requerían de autonomía, es decir, de poder propio, respecto del centro para mantener el control político en su entidad, pero era una autonomía oculta bajo una relación de subordinación a la autoridad presidencial que tenía el mando sobre los recursos estatales y, ni más ni menos, la capacidad misma de nombrar y destituir a los gobernadores.”¹³⁵

Todo ello cambio con los triunfos de la oposición en las gubernaturas. Una de las premisas de éste trabajo sostiene que en la primera década del siglo XXI el federalismo mexicano ha dejado de ser una entelequia plasmada en la Constitución y se ha convertido en una fuerza viva origen de múltiples y variados conflictos entre las entidades y el Gobierno Federal o entre una entidad y otra. Ahora, no debemos olvidar que los triunfos de fuerzas opositoras en las gubernaturas y la coexistencia de gobiernos pertenecientes a fuerzas políticas diversas ejerce desde luego una influencia directa sobre el Senado y con ello, en la fórmula para asignar los escaños.

¹³⁴ Ibídem, p. 29.

¹³⁵ Ibídem, p.30

Por otro lado, a excepción del escaño senatorial reconocido al candidato del Partido Popular Socialista en la década de los 70s, no es sino hasta 1988 cuando se rompe el monopolio absoluto del PRI en la composición del Senado Mexicano, en efecto, desde 1946 hasta 1988 el monopolio del partido de Estado en los cargos públicos fue apabullante pues la oposición estuvo impedida de acceder a gubernaturas y Presidencia de la República y únicamente pudo gobernar presidencias municipales raquílicas. En efecto, en 1988 le fueron reconocidos a la oposición 4 escaños en la Cámara Alta mismos que ocuparan respectivamente, por el Distrito Federal, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez y por Michoacán, Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias Solís. Antes de la coyuntura en comento, el debate en la Cámara Alta fue impensable pues solamente algunos senadores priistas poseedores de un somero grado de indisciplina o capacidad crítica presentaron iniciativas que disintieron del mosaico monolítico de su partido. En la década de los ochenta, en efecto, se presentaron iniciativas que buscaron llevar voces opositoras al Senado de la República. Tales medidas no fructificaron y por ende la sociedad mexicana conoció a los primeros senadores no priistas gracias al arrastre de la coyuntura presidencial de 88 y no por concesiones liberalizadoras del régimen político.

Volviendo con la evaluación del impacto que, en nuestro sistema político y en particular en la administración pública nacional, generó la coexistencia de partidos diversos a nivel estatal, se comentarán dos casos: Yucatán en el 2000 y Distrito Federal en 2003¹³⁶, ambos bajo la Presidencia de la República del panista Vicente Fox.

Respecto a Yucatán, la administración del entonces gobernador de extracción priista, Víctor Cervera Pacheco, enfrentó un severo conflicto cuando se negó a acatar una resolución del Tribunal Electoral de la Federación que le obligaba a desistir de su intento por imponer a los Consejeros del Instituto Electoral de Yucatán. El gobernador no acató la resolución del Tribunal Federal y ello abrió una crisis política de grandes proporciones pues enfrentó directamente a dos ejecutivos provenientes de fuerzas políticas distintas, uno Federal y otro Estatal.

¹³⁶ Batres Guadarrama, Martí, op.cit., pp.117-140.

Vicente Fox no pudo recurrir a la otrora disciplina partidista que fue el instrumento empleado por los ejecutivos priistas durante las siete décadas de hegemonía del partido oficial, pues Fox no pudo destituir al gobernador Cervera Pacheco y en cambio este último, tomando como pretexto una autonomía recalcitrante, mostró que el federalismo mexicano había dejado de ser una letra invocada y nunca cumplida, de nuestra Constitución política. Cervera amenazó incluso con solicitar al Congreso de su Estado independizarse de México. Este hecho era inédito en la historia política mexicana del siglo XXI.

Otro fenómeno que nos muestra la nueva dinámica asumida por el federalismo mexicano, ocurrió durante la administración de LópezObrador¹³⁷ como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, también en el sexenio de Vicente Fox. A partir del 2004, López Obrador se quejó del recorte en las participaciones federales que la federación debía suministrar al Distrito Federal. Del 2004 al 2006 estimó la cifra en varios millones de pesos, y desde luego los conflictos entre esta entidad federativa y la Federación se mantuvieron hasta el 2006 cuando concluyó el sexenio obradorista, aunque la cumbre del conflicto entre ambos gobiernos ocurrió con el propio desafuero de López Obrador en 2005 y el plantón de 2006. Hechos que muestran, reitero otra vez, la nueva dinámica del federalismo mexicano que de cuando en vez se torna áspera para los Poderes involucrados. Continuando con esta dinámica y vinculado directamente con mi tema, he de mencionar que un asunto negativo para López Obrador consistió en la existencia de dos senadores de mayoría del Distrito Federal provenientes de un partido contrarios al suyo, pues como se desprende de las estadísticas mostradas en la sección siguiente, los dos senadores de mayoría correspondieron al PAN y sólo el de la primera minoría al PRD. Es decir, la elección de senadores del 2000, misma que arrojó este resultado, ilustra en mayor medida lo que pretende demostrarse. La Jefatura de Gobierno pertenecía a un partido (PRD), en tanto las dos senadurías de mayoría eran del mismo partido que el del Presidente de la República (PAN) y el de minoría al PRD, del total de 3 senadores electos por el Distrito Federal.

¹³⁷ Ídem

Expuesto lo anterior, resultan comprensibles los conflictos generados por esta nueva repartición del poder.

Y la dinámica del sexenio obradorista se replicó en el sexenio de Ebrard¹³⁸, teniendo en este caso a Felipe Calderón como titular panista del Ejecutivo. Y si bien, Ebrard, a diferencia de su antecesor, contó con los dos senadores de mayoría pertenecientes a su partido, aunque luego uno desertó para irse al PRI, resulta interesante el dato siguiente: la Presidencia de la Comisión del Distrito Federal en el Senado fue ocupada por la priista –María de los Ángeles Moreno, senadora plurinominal, quien de esta manera evidenciaba la ruptura del esquema federal a través de las patologías del sistema electoral en el Senado. La senadora Moreno no había sido designada por los habitantes del Distrito Federal para representarlos, sino que había llegado a la Cámara Alta gracias a la votación que en todo el país su partido, el PRI, había obtenido. Desde luego no podía objetársele su condición de representante popular pero si la de deteriorar el esquema federal pues los habitantes del DF no la habían elegido para representarlos en el Senado, llegaba por la inercia del voto nacional de su partido, es decir, ateniéndonos a los datos de 2006, ella le debía el cargo a los votantes del Norte del país, donde la votación para el PRI había sido mayor que en el centro del país y sin embargo debido a las inconsistencias de nuestro sistema electoral, su decisión pesaba mucho en los asuntos concernientes al Distrito Federal al grado de haber sido designada Presidenta de la Comisión del Senado en la Cámara Alta.

¹³⁸ Idem

3.2. LOS ESCAÑOS SENATORIALES; LAS COYUNTURAS DE 1988, 2000, 2006 y 2012. ANÁLISIS DE RESULTADOS ELECTORALES, CONCENTRACIÓN Y MAGNITUD DEL VOTO. EL CASO DEL PRI, PAN Y LA COALICIÓN DE IZQUIERDA.

La ola democratizadora en México arrancó, evidencia empírica en mano, a partir de 1988, y después, como un boomerang, se hicieron sentir sus efectos en el resto de facetas de nuestra vida nacional. Al respecto dice Peschard:

“La segunda etapa de la transición hacia la democracia pluralista, que arrancó en 1994 y que significó un salto para dichos partidos que para 1999 gobernaban ya 593 municipios y 10 gobiernos estatales. (Si bien esos triunfos significaron el 24.1 por ciento de los gobiernos municipales del país, por la dimensión demográfica de los mismos representaron el 51.4 por ciento de la población nacional)”¹³⁹

La alternancia en la presidencia de la república en el 2000, en apariencia cuestión ajena a ésta materia de estudio no es tal, pues también en ese año, por primera vez en la historia del país, el PAN se convertía en la primera fuerza en el Senado de la república, inaugurando por así decirlo, la fórmula electoral relativa al senado, apenas creada en 1996. La explicación causal para tales fenómenos, Peschard la ubica en estos términos:

“Son varias las razones que explican el avance de la competencia electoral después de 1988. En primer lugar, la modernización que experimentó el país desde los años cincuenta, que fue diversificando la estructura social, impulsando la creación de los centros urbanos, con una población mejor informada y menos subordinada a la estructura corporativa y clientelar del PRI, y que devinieron la plataforma de la crítica al partido hegemónico.”¹⁴⁰

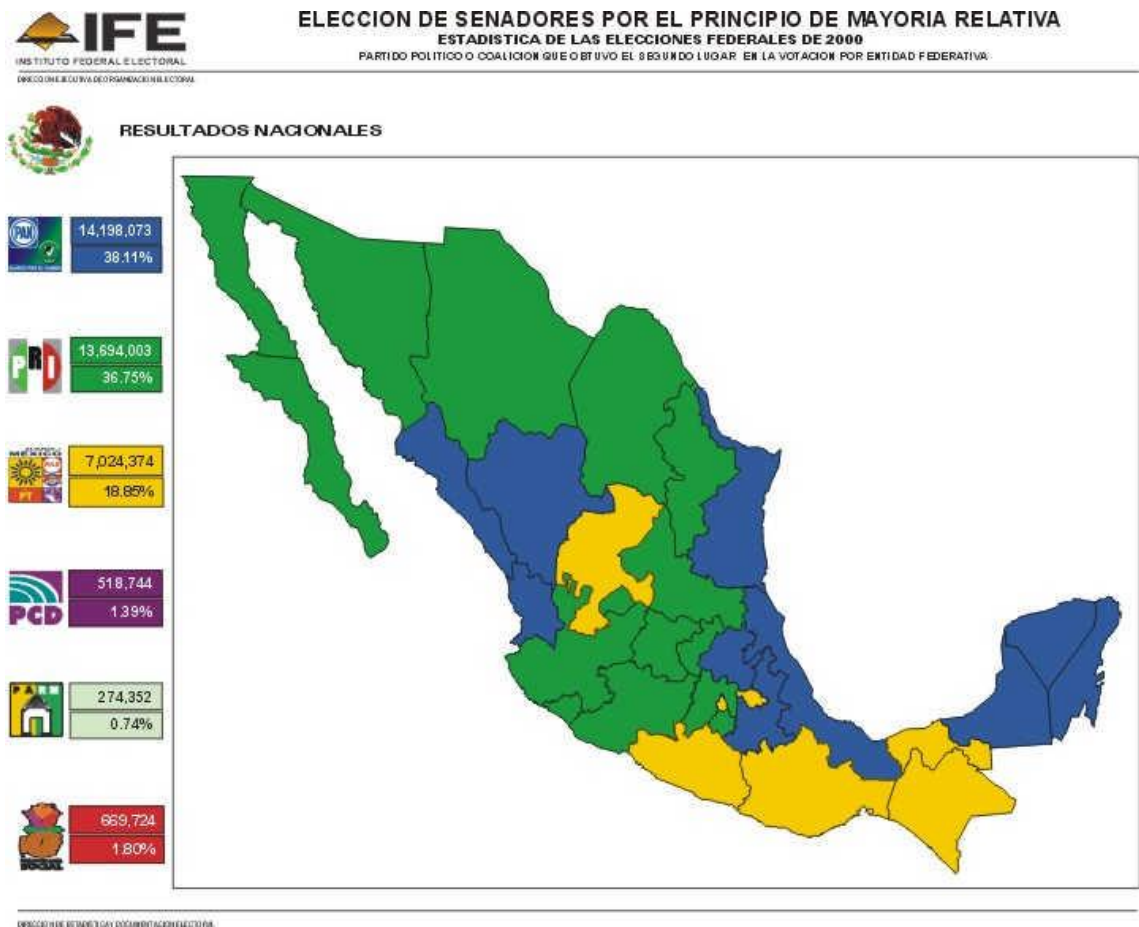
Entonces, los cambios en nuestras estructuras políticas se materializaron en la insurgencia cívica de 1988, 1997 y el año 2000.

¹³⁹ Peschard, Jacqueline, op.cit., nota 70, p.38.

¹⁴⁰ Ibídem, p. 39

Se ha mencionado que en 1988 la oposición logró por primera vez 4 escaños senatoriales, ganados bajo el sistema de mayoría relativa. En el año 2000, ya con las reglas de 1996, el primer lugar en la distribución de escaños senatoriales lo obtuvo la Alianza por el Cambio del PAN y el Partido Verde, en tanto el segundo lugar correspondió al PRI y el tercero a la Alianza izquierdista de Cárdenas. Tales elecciones mostrarían, a simple vista, que las modificaciones de 1996 resultaban rebasadas pues partidos de oposición, como era el caso del PAN y el PRD, lograban, en el caso del primero, el mayor número de escaños y en tratándose del segundo un número significativo, fenómeno impensable seis años atrás, situación que hizo reflexionar a todas luces sobre la viabilidad de los senadores plurinominales. Se muestran cifras a continuación:

AÑO 2000, VOTACION PARA SENADORES DE MAYORIA



CUADRO 3. Elección de Senadores Mayoría Relativa año 2000

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Comentarios sobre el Cuadro Anterior

La coalición encabezada por la Izquierda únicamente obtuvo los dos escaños de mayoría correspondientes a Michoacán y Baja Sur, en tanto fue primera minoría, correspondiéndole un escaño; en Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas.

Veamos enseguida el número de escaños y su distribución correspondientes a la elección del 2000 para Senadores de Mayoría Relativa y la composición final del Senado, tanto de mayoría como plurinominales.

ANALISIS VOTACION PARA SENADORES AÑO 2000¹⁴¹

Votación Porcentaje: PAN-Verde, 38.11%, PRI 36.75%, Izquierda 18.8%, porcentajes que no se corresponden con los escaños asignados.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DEL SENADO 2000

Número de Senadores por partido político LIX Legislatura. Votación del 2000	Partido	Senadores
	Partido Revolucionario Institucional	57
	Partido Acción Nacional	47
	Partido de la Revolución Democrática	15
	Partido Verde Ecologista de México	5
	Independientes	4

Fuente. Datos del Instituto Electoral Federal

¹⁴¹ Estadística del IFE en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs>, revisada el 30 de agosto del 2013.

Es decir, nuestro sistema electoral violenta el principio del Voto popular pues con el primer lugar en la votación para senadores, al PAN-VERDE, les correspondió el segundo lugar en la distribución con solo 52 escaños contra 57 del PRI, quien ocupó el segundo lugar en la votación. A su vez, a este partido le faltaron solamente 7 escaños para ocupar el 50 % de los mismos en el Senado a pesar que sólo obtuvo el 36.75% de la votación válida. Hubo por tanto sobrerrepresentación para el PRI y se violó la voluntad popular. En el caso de la coalición encabezada por el PRD se observa también una sub representación pues con casi 19 puntos porcentuales de votación solo le correspondieron menos del 12.5 del total de 128 escaños a disposición.

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DEL SENADO AÑO 2000

Los 128 Senadores que conformaron la LIX Legislatura fueron los siguientes:

Senadores por entidad federativa

Estado	Senador	Partido	Estado	Senador	Partido
Aguascalientes	Alfredo Reyes Velázquez		Nayarit	Flavia Ureña Montoya	
Aguascalientes	Benjamín Gallegos Soto		Nayarit	Miguel Ángel Navarro Quintero	
Aguascalientes	Fernando Gómez Esparza		Nayarit	Rita María Esquivel	
Baja California	Héctor Osuna		Nuevo León	Rigoberto González González	
Baja California	Rafael Morgan Álvarez		Nuevo León	Eduardo Arias Aparicio	
Baja California	Roberto Pérez de Alva		Nuevo León	Suple a Adalberto Madero	
Baja California Sur	Rodimiro Amaya Téllez	Ind.	Oaxaca	Eduardo Arias Aparicio	
Baja California Sur	Ricargo Gerardo Higuera		Oaxaca	Suple a Fernando Margáin Berlanga	
Baja California	José Carlos Cota		Oaxaca	Rubén Zarazúa Rocha	
				Suple a Ricardo CanavatiTafich	
				Miguel Sadot Sánchez	
				Jorge Eduardo Franco Jiménez	
				Óscar Cruz López¹	

Sur	Osuna			Suple a Daniel López Nelio Santiago	
Campeche	Víctor Manuel Méndez Lanz		Puebla	María Lucero Saldaña	
Campeche	Aracely Escalante Jasso		Puebla	Germán Sierra Sánchez	
Campeche	Jorge Rubén Nordhausen González		Puebla	Francisco Fraile	
Chiapas	José Antonio Aguilar Bodegas		Querétaro	Francisco Fernández de Cevallos	
Chiapas	Arely Madrid Tovilla		Querétaro	Guillermo Herbert Pérez	
Chiapas	Rutilio Cruz Escandón		Querétaro	Miguel Calzada Mercado	
				Suple a Silvia Hernández	
Chihuahua	Javier Corral Jurado		Quintana Roo	Addy Joaquín Coldwell	
Chihuahua	Jeffrey Jones Jones		Quintana Roo	Eduardo Ovando	
Chihuahua	Jorge Doroteo Zapata		Quintana Roo	Wadi Amar Shabshab	
Coahuila	Jorge Zermeño Infante		San Luis Potosí	Jorge Lozano Armengol	
Coahuila	Luis Alberto Rico		San Luis Potosí	Alberto Miguel Martínez Mireles	
Coahuila	Alejandro Gutiérrez Gutiérrez		San Luis Potosí	Yolanda Eugenia González Hernández	
Colima	Salvador Becerra Rodríguez		Sinaloa	José Adalberto Castro Castro	
				Suple a Lauro Díaz Castro	
Colima	Víctor Manuel Torres		Sinaloa	Martha Sofía Tamayo	
Colima	Héctor Michel Camarena		Sinaloa	Joaquín Montaña Yamuni	
Durango	Adrián Alanís Quiñones		Sonora	Carlos Villalobos Organista	
Durango	Ana Bricia Muro González		Sonora	Héctor Larios Córdova	
	Suple a Ismael Hernández Deras				
Durango	Rómulo Campuzano González		Sonora	Francisco Bojórquez Mungaray	
				Suple a Eduardo Bours	

<u>Guanajuato</u>	<u>Filomena Margaiz Ramírez</u> Suple a <u>Ricardo Alaniz Posada</u>		<u>Tabasco</u>	<u>Georgina Trujillo</u>	
<u>Guanajuato</u>	<u>Susana Stephenson</u> Suple a <u>Juan Manuel Oliva Ramírez</u>		<u>Tabasco</u>	<u>Óscar Cantón Zetina</u>	
<u>Guanajuato</u>	<u>Carlos Chaurand</u>		<u>Tabasco</u>	<u>César Raúl Ojeda</u>	
<u>Guerrero</u>	<u>Héctor Astudillo</u>		<u>Tamaulipas</u>	<u>Laura Alicia Garza Galindo</u>	
<u>Guerrero</u>	<u>Héctor Vicario Castrejón</u>		<u>Tamaulipas</u>	<u>Óscar Luebbert Gutiérrez</u>	
<u>Guerrero</u>	<u>Saúl López Sollano</u> Suple a <u>Armando Chavarría Barrera</u>		<u>Tamaulipas</u>	<u>Marcela Navarro Quintana</u> Suple a <u>Gustavo Cárdenas Gutiérrez</u>	
<u>Hidalgo</u>	<u>José Ernesto Gil Elorduy</u>		<u>Tlaxcala</u>	<u>Mariano González Zarur</u>	
<u>Hidalgo</u>	<u>Esteban Miguel Ángeles Cerón</u>		<u>Tlaxcala</u>	<u>Joaquín Cisneros Fernández</u>	
<u>Hidalgo</u>	<u>José Antonio Haghenbeck Cámara</u>		<u>Tlaxcala</u>	<u>María del Carmen Ramírez</u>	
<u>Jalisco</u>	<u>Felipe Vicencio Álvarez</u>		<u>Veracruz</u>	<u>Silvia Domínguez López</u> Suple a <u>Fidel Herrera Beltrán</u>	
<u>Jalisco</u>	<u>Gildardo Gómez Verónica</u>		<u>Veracruz</u>	<u>Noemí Guzmán Lagunes</u> Suple a <u>Fernando Gutiérrez Barrios</u>	
<u>Jalisco</u>	<u>Óscar Gómez Flores</u>		<u>Veracruz</u>	<u>Gerardo Buganza</u>	
<u>Estado de México</u>	<u>Carlos Madrazo Limón</u>		<u>Yucatán</u>	<u>Orlando Paredes Lara</u>	
<u>Estado de México</u>	<u>Micaela Aguilar González</u>		<u>Yucatán</u>	<u>Eric Rubio Barthell</u>	
<u>Estado de México</u>	<u>César Camacho Quiroz</u>		<u>Yucatán</u>	<u>José Alberto Castañeda</u> Suple a <u>Patricio Patrón Laviada</u>	
<u>Michoacán</u>	<u>Rafael Melgoza Radillo</u> Suple de <u>Lázaro Cárdenas Batel</u>		<u>Zacatecas</u>	<u>Genaro Borrego Estrada</u>	Ind.
<u>Michoacán</u>	<u>Serafín Ríos</u>		<u>Zacatecas</u>	<u>José Eulogio Bonilla</u>	

	<u>Álvarez</u>				
<u>Michoacán</u>	<u>Antonio García Torres</u>		<u>Zacatecas</u>	<u>Raymundo Cárdenas</u>	
	<u>Héctor Hernández</u>				
<u>Morelos</u>	<u>Genis</u>		<u>Distrito Federal</u>	<u>Jesús Galván Muñoz</u>	
	Suple a <u>Marco Adame Castillo</u>				
<u>Morelos</u>	<u>Marco Antonio Xicoténcatl</u>		<u>Distrito Federal</u>	<u>Emilia Patricia Gómez Bravo</u>	
<u>Morelos</u>	<u>David Jiménez González</u>		<u>Distrito Federal</u>	<u>Patria Jiménez</u>	Ind.
				Suple a <u>Demetrio Sodi</u>	

Senadores por lista nacional

Senador	Partido	Senador	Partido	Senador	Partido
<u>Ricardo Aldana Prieto</u>		<u>Joel Ayala</u>		<u>Manuel Bartlett Díaz</u>	
<u>Luis Colosio Fernández</u>		<u>Emilio Gamboa Patrón</u>		<u>Enrique Jackson</u>	
<u>Jorge Abel López Sánchez</u>		<u>Victoria Eugenia Méndez Márquez</u>		<u>Ramón Mota Sánchez</u>	
Suple a <u>José Natividad González Parás</u>		Suple a <u>Netzahualcóyotl de la Vega</u>			
<u>Carlos Rojas Gutiérrez</u>		<u>Humberto Roque Villanueva</u>		<u>Dulce María Sauri Riancho</u>	
<u>Tomás Vázquez Vigil</u>		<u>Rafael Palacios Cordero</u>		<u>Luisa María Calderón Hinojosa</u>	
		Suple a <u>Leticia Burgos Ochoa</u>			
<u>Diego Fernández de Cevallos</u>		<u>FauziHamdan</u>		<u>César Jáuregui Robles</u>	
<u>Lydia Madero García</u>		<u>Carlos Medina Plascencia</u>		<u>Juan José Rodríguez Prats</u>	
<u>Cecilia Romero Castillo</u>		<u>Jesús Ortega</u>		<u>Antonio Soto Sánchez</u>	
<u>Marcos Carlos Cruz Martínez</u>		<u>Elías Moreno Brizuela</u>		<u>Federico Ling Altamirano</u>	
<u>Sara Castellanos Cortés</u>		<u>Jorge Emilio González Martínez</u>		<u>Gloria Lavara</u>	
<u>Verónica Velasco</u>		<u>José Guillermo Herrera Mendoza</u>			

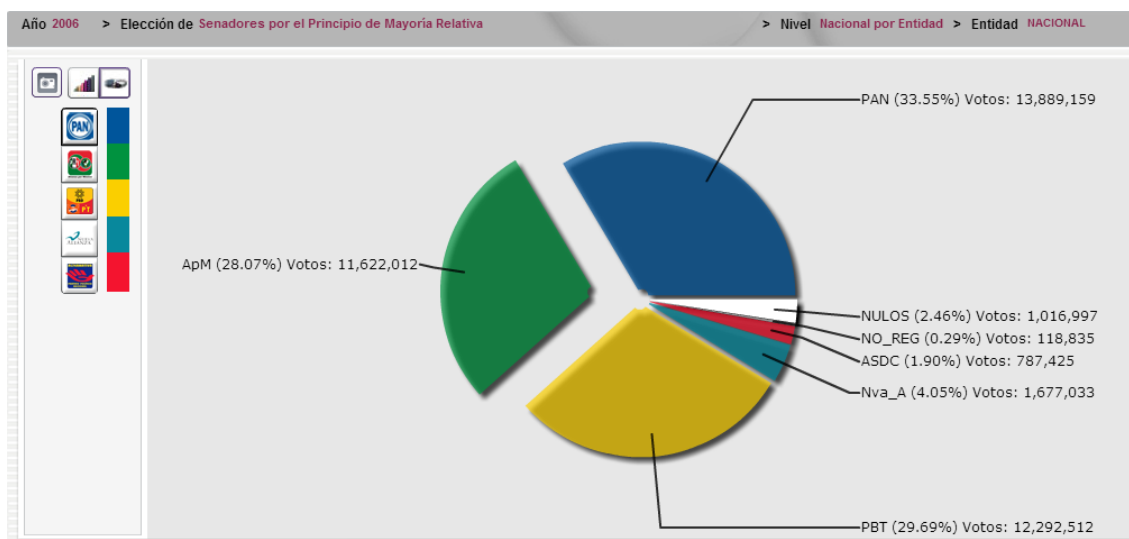
Fuente: Instituto Federal Electoral, elección del 2000.

VOTACION PARA SENADORES, ELECCION DE 2006

PAN= 13, 889, 159 votos. Porcentaje= 33.55%.

PRI-VERDE= 11, 622, 012 votos. Porcentaje= 28.07%.

PRD-PT-CONVERGENCIA (IZQUIERDA)= 12, 292, 512 votos. Porcentaje= 29.69%.



CUADRO 6. Gráfica de Votación, Senadores Mayoría Relativa año 2006.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Y de nueva cuenta, una vez que analicemos la distribución de los escaños en el Senado, veremos que vuelve a presentarse la violación al principio del voto popular. Cuestión no menor, pues se estaría reconociendo que al legislador no le importa traducir con exactitud la decisión del elector, ni su preferencia pues debido a la legislación no se refleja con exactitud la voluntad del elector en la distribución de los escaños.

CUADRO 7.DISTRIBUCIÓN ESCAÑOS, SENADO 2006

Partido		Senadores
	Partido Acción Nacional	52

	Partido Revolucionario Institucional	33
	Partido de la Revolución Democrática	26
	Partido Verde Ecologista de México	6
	Partido del Trabajo	5
	Convergencia	5
	Nueva Alianza	1
Total		128

Fuente. Instituto Federal Electoral

CUADRO 8. Integración del Senado

Los 128 Senadores que conforman la LX Legislatura son los siguientes:

Senadores por entidad federativa

Estado	Senador	Partido	Estado	Senador	Partido
Aguascalientes	Felipe González González		Nayarit	Raúl Mejía González	

Aguascalientes	Rubén Camarillo Ortega		Nayarit	Gerardo Montenegro Ibarra	
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre		Nayarit	Francisco Javier Castellón Fonseca	
Baja California	Alejandro González Alcocer		Nuevo León	Luis David Ortiz Salinas Suple a Fernando Elizondo Barragán ²	
Baja California	Jaime Rafael Díaz Ochoa		Nuevo León	Blanca Judith Díaz Delgado	
Baja California	Fernando Castro Trenti		Nuevo León	Eloy Cantú Segovia	
Baja California Sur	Francisco Javier Obregón Espinoza		Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	
Baja California Sur	Josefina Cota Cota		Oaxaca	Salomón Jara Cruz	
Baja California Sur	Luis Coppola Joffroy		Oaxaca	Adolfo Toledo Infanzón	
Campeche	Guadalupe Fonz Sáenz Suple a Fernando Ortega Bernés ³		Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	
Campeche	Alejandro Moreno Cárdenas		Puebla	Humberto Aguilar Coronado	
Campeche	Sebastián Calderón		Puebla	Melquiades Morales	

	Centeno				
Chiapas	Manuel Velasco Coello		Querétaro	Guillermo Tamborrel Suárez	
Chiapas	María Elena Orantes López		Querétaro	Eduardo Nava Bolaños	
Chiapas	Rubén Velázquez López		Querétaro	Ma. del Socorro García Quiroz Suple a José Calzada Roviroa ⁴	
Chihuahua	Gustavo Madero Muñoz		Quintana Roo	Pedro Joaquín Coldwell	
Chihuahua	Ramón Galindo Noriega		Quintana Roo	Ludivina Menchaca Castellanos	
Chihuahua	Fernando Baeza Meléndez		Quintana Roo	José Luis García Zalvidea	
Coahuila	Guillermo Anaya Llamas		San Luis Potosí	Héctor Mendizábal Pérez ⁵ Suple a Alejandro Zapata Perogordo	
Coahuila	Ernesto Saro Boardman		San Luis Potosí	Eugenio Govea Arcos ⁶	Ind.
Coahuila	Jesús María Ramón Valdés		San Luis Potosí	Carlos Jiménez Macías ⁷	

<u>Colima</u>	<u>Luis Fernando Rodríguez Lomelí</u> Suple a <u>Martha Sosa Govea</u> ⁸		<u>Sinaloa</u>	<u>Francisco Labastida Ochoa</u>	
<u>Colima</u>	<u>Jesús Dueñas Llerenas</u>		<u>Sinaloa</u>	<u>Mario López Valdez</u>	
<u>Colima</u>	<u>Rogelio Rueda Sánchez</u>		<u>Sinaloa</u>	<u>María Serrano Serrano</u> ⁹ Suple a <u>Heriberto Félix Guerra</u>	
<u>Durango</u>	<u>Rodolfo Dorador</u>		<u>Sonora</u>	<u>Emma Lucía Larios Gaxiola</u> Suple a <u>Guillermo Padrés Elías</u>	
<u>Durango</u>	<u>Andrés Galván Rivas</u>		<u>Sonora</u>	<u>Javier Castelo Parada</u>	
<u>Durango</u>	<u>Ricardo Pacheco Rodríguez</u>		<u>Sonora</u>	<u>Alfonso Elías Serrano</u>	
<u>Guanajuato</u>	<u>Humberto Andrade Quezada</u>		<u>Tabasco</u>	<u>Arturo Núñez Jiménez</u>	
<u>Guanajuato</u>	<u>Luis Alberto Villarreal García</u>		<u>Tabasco</u>	<u>Rosalinda López Hernández</u>	
<u>Guanajuato</u>	<u>Francisco Arroyo Vieyra</u>		<u>Tabasco</u>	<u>Francisco Herrera León</u>	
<u>Guerrero</u>	<u>Valentín Guzmán Soto</u> Suple a <u>David Jiménez Rumbo</u>		<u>Tamaulipas</u>	<u>José Julián Sacramento Garza</u>	
<u>Guerrero</u>	<u>Julio César Aguirre Méndez</u>		<u>Tamaulipas</u>	<u>Nelly González Aguilar</u> ¹⁰ Suple a <u>Alejandro Galván</u>	

	Suple a Lázaro Mazón Alonso			Garza	
Guerrero	Antelmo Alvarado García		Tamaulipas	Amira Gómez Tueme	
Hidalgo	José Guadarrama Márquez		Tlaxcala	Alfonso Sánchez Anaya	
Hidalgo	Francisco Xavier Berganza		Tlaxcala	Minerva Hernández Ramos	
Hidalgo	Jesús Murillo Karam		Tlaxcala	Rosalía Peredo Aguilar	
Jalisco	Eva Contreras Sandoval¹¹ Suple a Alberto Cárdenas Jiménez		Veracruz	Dante Delgado Rannauro	
Jalisco	Héctor Pérez Plazola		Veracruz	Arturo Herviz Reyes	
Jalisco	Ramiro Hernández García		Veracruz	Juan Bueno Torio	
Estado de México	Yeidckol Polevnsky		Yucatán	Beatriz Zavala Peniche¹²	
Estado de México	Héctor Miguel Bautista López		Yucatán	Alfredo Rodríguez y Pacheco	
Estado de México	Ulises Ramírez Núñez¹³		Yucatán	Cleominio Zoreda Novelo¹⁴ Suple a Ivonne Ortega Pacheco	

Michoacán	Jesús Garibay García ¹⁵ Suple a Leonel Godoy Rangel		Zacatecas	Tomás Torres Mercado	
Michoacán	Silvano Aureoles Conejo		Zacatecas	Antonio Mejía Haro	
Michoacán	Marko Antonio Cortés Mendoza		Zacatecas	José Isabel Trejo Reyes	
Morelos	Adrián Rivera Pérez		Distrito Federal	Pablo Gómez	
Morelos	Martha Leticia Rivera Cisneros Suple a Sergio Álvarez Mata		Distrito Federal	René Arce Islas	
Morelos	Graco Ramírez		Distrito Federal	Federico Döring	

Senadores por lista nacional 2006

Senador	Partido	Senador	Partido	Senador	Partido
Ángel Alonso Díaz Caneja		Santiago Creel		Ricardo García Cervantes	
Adriana González Carrillo		José González Morfín		Augusto César Leal Angulo	
Ramón Muñoz Gutiérrez		Jorge Ocejo Moreno		Teresa Ortuño Gurza	

Gabriela Ruiz del Rincón		Ricardo Torres Origel		Carlos Aceves del Olmo	
Manlio Fabio Beltrones		Rosario Green		Jorge Mendoza Garza	
María de los Ángeles Moreno		Heladio Ramírez López		Claudia Corichi García	
Rosario Ibarra de Piedra		Ricardo Monreal Ávila		Carlos Navarrete Ruiz	
María Rojo		Carlos Sotelo García		Alberto Anaya	
Alejandro González Yáñez		José Luis Lobato Campos		Luis Maldonado Venegas¹⁶ Suple a Luis Walton	
Jorge Legorreta Ordorica¹⁷ Suple a Gabriela Aquilar García		Francisco Agundis Arias		Arturo Escobar y Vega	
Javier Orozco Gómez¹⁸ Suple a Irma Ortega Fajardo		Irma Martínez Manríquez¹⁹ Suple a Rafael Ochoa Guzmán			

Fuente, Instituto Federal Electoral

VOTACION PARA SENADORES, ELECCION DE 2012

Según se desprende del Cuadro 9;

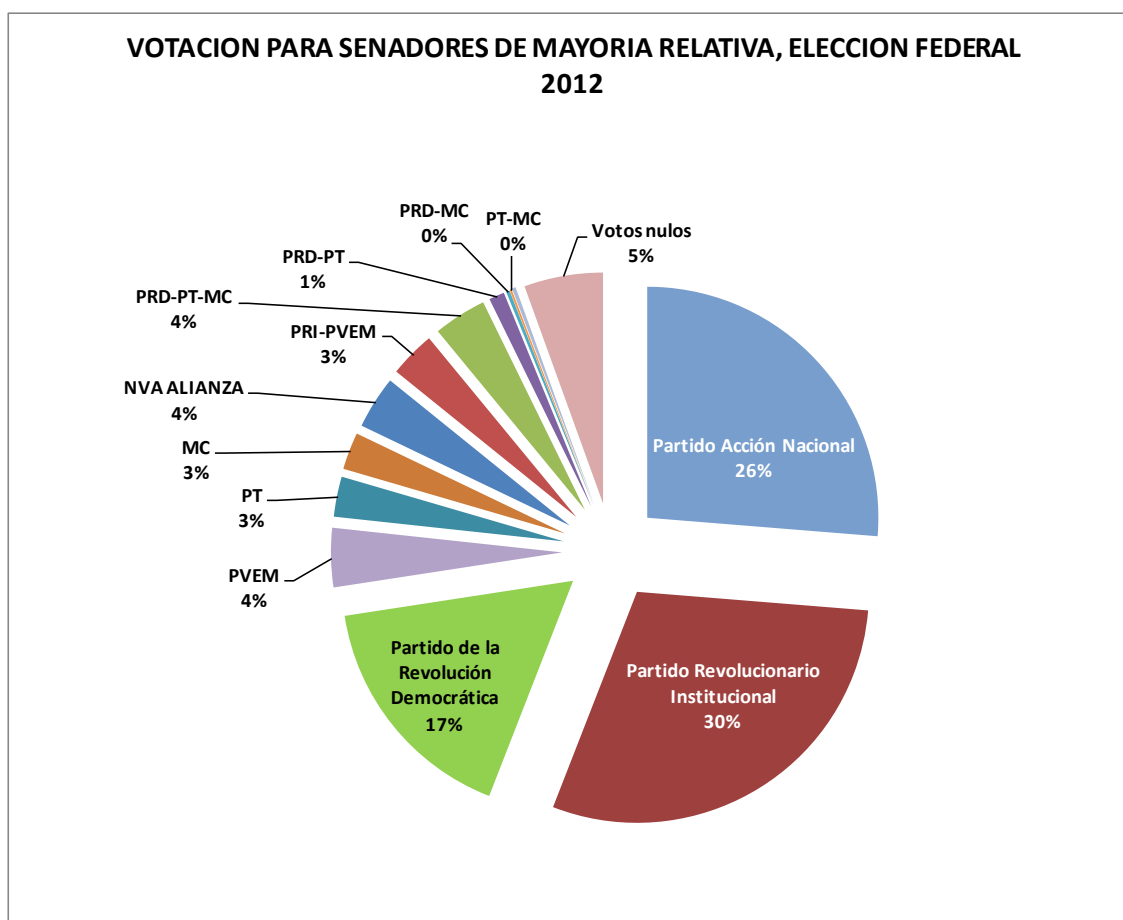
Votación para el Partido Acción Nacional= Trece millones ciento veinte mil quinientos. (13,120,500.00). Porcentaje: 26%.

Votación para el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde y Coalición Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde= Dieciocho millones cuatrocientos sesenta y nueve mil novecientos sesenta y dos. (18,469,962.00)

Porcentaje: 37%.

Votación para los partidos de Izquierda= Trece millones seiscientos cuatro mil seiscientos setenta y uno. (13,604,671.00).

Porcentaje: 28%.



Cuadro 9. Gráfica, elección 2012, senadores.

Fuente: Elaborada con datos del Instituto Federal Electoral.

La izquierda compitió en dicho proceso electoral bajo las siglas siguientes: De manera separada bajo el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Movimiento Ciudadano y en forma de Coalición; Partido de la

Revolución Democrática-Partido del Trabajo-Partido Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática-Partido Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo-Partido Movimiento Ciudadano.

Y nuevamente volvió a violentarse el Principio de la Voluntad Popular pues los porcentajes de votos no se correspondieron con la posterior distribución de escaños. Veamos. La coalición de izquierda obtuvo el segundo lugar en la votación con 28%, en tanto el PAN se fue al tercer sitio con 26% y la coalición del PRI obtuvo primer lugar con 37% de la votación emitida, sin embargo al PAN le correspondieron 38 escaños, esto es, segundo lugar en número de sitios en el Senado, en tanto a la Coalición de izquierda 28 escaños y al PRI-VERDE, 61 escaños, es decir, casi la mitad de los escaños totales del Senado con solo el 37 % de la votación válida senatorial. En efecto, como se desprende de los datos correspondientes a los años 2000, 2006 y 2012, todos con la fórmula electoral de 1997, nos muestran que nuestro sistema electoral viola el principio de la Voluntad Popular.

CUADRO 10

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS SENATORIALES ELECCIÓN DE 2012

Partido	Senadores M. R.	S. P. M.	S. R. P.	T
 Partido Acción Nacional		16	13	9 38
 Partido Revolucionario Institucional		30	11	11 52
 Partido de la Revolución Democrática		11	5	6 22
 Partido del Trabajo		1	2	2 5
 Partido Verde Ecologista de México		6	1	2 9
 Movimiento Ciudadano		0	0	1 1



[Nueva Alianza](#)

0 0 1 1

Total

64

32 32 128

Fuente: Instituto Federal Electoral.

CUADRO 11. INTEGRACIÓN DEL SENADO

Los 128 Senadores que conforman la LXII Legislatura son los siguientes:

Senadores por entidad federativa

Estado	Senador	Partido	Estado	Senador	Partido
Aguascalientes	Martín Orozco Sandoval		Nayarit	Manuel Humberto Cota Jiménez	
Aguascalientes	Fernando Herrera Ávila		Nayarit	Margarita Flores Sánchez	
Aguascalientes	Miguel Romo Medina		Nayarit	Martha Elena García	
Baja California	Ernesto Ruffo Appel		Nuevo León	Marcela Guerra Castillo	
Baja California	Víctor Hermosillo Celada		Nuevo León	Ivonne Liliana Álvarez García	
Baja California	Marco Antonio Blásquez Salinas		Nuevo León	Raúl Gracia Guzmán	
Baja California Sur	Ricardo Barroso Agramont		Oaxaca	Benjamín Robles Montoya	
Baja California Sur	Isaías González Cuevas		Oaxaca	Adolfo Romero Laines	
Baja California Sur	Carlos Mendoza Davis		Oaxaca	Eviel Pérez Magaña	
Campeche	Raúl Aarón Pozos Lanz		Puebla	Blanca Alcalá Ruiz	
Campeche	Óscar Román Rosas González		Puebla	María Lucero Saldaña	
Campeche	Jorge Luis Lavalle Maury		Puebla	Javier Lozano Alarcón	
Chiapas	Luis Armando Melgar Bravo		Querétaro	Francisco Domínguez Servien	
Chiapas	Roberto Albores Gleason		Querétaro	Marcela Torres Peimbert	
Chiapas	Zoe Alejandro		Querétaro	Enrique Burgos	

	Robledo Aburto			García	
Chihuahua	Patricio Martínez García		Quintana Roo	Jorge Emilio González Martínez	
Chihuahua	Lilia Merodio Reza		Quintana Roo	Félix González Canto	
Chihuahua	Javier Corral Jurado		Quintana Roo	Luz María Beristain Navarrete	
Coahuila	Luis Fernando Salazar Fernández		San Luis Potosí	Sonia Mendoza Díaz	
Coahuila	Silvia Garza Galván		San Luis Potosí	Octavio Pedroza Gaitán	
Coahuila	Braulio Manuel Fernández Aguirre		San Luis Potosí	Teófilo Torres Corzo	
Colima	Mely Romero Celis		Sinaloa	Aarón Irizar López	
Colima	Itzel Ríos de la Mora		Sinaloa	Daniel Amador Gaxiola	
Colima	Jorge Luis Preciado Rodríguez		Sinaloa	Francisco López Brito	
Durango	Ismael Hernández Deras		Sonora	Claudia Pavlovich Arellano	
Durango	Leticia Herrera Ale		Sonora	Ernesto Gándara Camou	
Durango	José Rosas Aispuro		Sonora	Francisco Burquez Valenzuela	
Guanajuato	Fernando Torres Graciano		Tabasco	Adán Augusto López Hernández	
Guanajuato	Juan Carlos Romero Hicks		Tabasco	Fernando Mayans Canabal	
Guanajuato	Miguel Ángel Chico Herrera		Tabasco	Humberto Mayans Canabal	
Guerrero	Armando Ríos Piter		Tamaulipas	Francisco García Cabeza de Vaca	
Guerrero	Sofío Ramírez Hernández		Tamaulipas	Maki Esther Ortiz Domínguez	
Guerrero	René Juárez Cisneros		Tamaulipas	Manuel Cavazos Lerma	
Hidalgo	Omar Fayad		Tlaxcala	Lorena Cuéllar Cisneros	
Hidalgo	David PenchynaGrub		Tlaxcala	Martha Palafox Gutiérrez	
Hidalgo	Isidro Pedraza Chávez		Tlaxcala	Adriana Dávila Fernández	

Jalisco	Arturo Zamora Jiménez		Veracruz	José Francisco Yunes Zorrilla	
Jalisco	Jesús Casillas Romero		Veracruz	Héctor Yunes Landa	
Jalisco	José María Martínez Martínez		Veracruz	Fernando Yunes Márquez	
México	Ana Lilia Herrera Anzaldo		Yucatán	Daniel Ávila Ruiz	
México	María Elena Barrera Tapia		Yucatán	Rosa Adriana Díaz Lizama	
México	Alejandro Encinas		Yucatán	Angélica Araujo Lara	
Michoacán	Ascensión Orihuela Bárcenas		Zacatecas	Carlos Alberto Puente Salas	
Michoacán	Rocío Pineda Gochi		Zacatecas	Alejandro Tello Cisterna	
Michoacán	Raúl Morón Orozco		Zacatecas	David Monreal Ávila	
Morelos	Fidel Demediciis Hidalgo		Distrito Federal	Alejandra Barrales	
Morelos	Rabindranath Salazar Solorio		Distrito Federal	Mario Delgado Carrillo	
Morelos	Lisbeth Hernández Lecona		Distrito Federal	Pablo Escudero Morales	

Senadores por lista nacional

Senador	Partido	Senador	Partido	Senador	Partido
Ernesto Cordero Arroyo		Armando Neyra Chávez		Luis Sánchez Jiménez	
Mariana Gómez del Campo		Diva Gastelum Bajo		Dolores Padierna Luna	
Roberto Gil Zuarth		Gerardo Sánchez García		Manuel Camacho Solís	
Luisa María Calderón Hinojosa		Graciela Ortiz González		Iris Vianey Mendoza Mendoza	
Salvador Vega Casillas		Carlos Romero Deschamps		Manuel Bartlett Díaz	
Gabriela Cuevas		Arely Gómez González Blanco		Ana Gabriela Guevara	
María del Pilar Ortega Martínez		Joel Ayala		Ninfa Salinas Sada	

Suple a [Alonso Lujambio](#)

[Laura Angélica Rojas Hernández](#)



[Hilda Flores Escalera](#)



[Juan Gerardo Flores Ramírez](#)



[Héctor Larios Córdova](#)



[Raúl Cervantes Andrade](#)



[Layda Sansores San Román](#)



[Emilio Gamboa Patrón](#)



[Miguel Barbosa Huerta](#)



[Mónica Arriola Gordillo](#)



[Cristina Díaz Salazar](#)



[Angélica de la Peña Gómez](#)



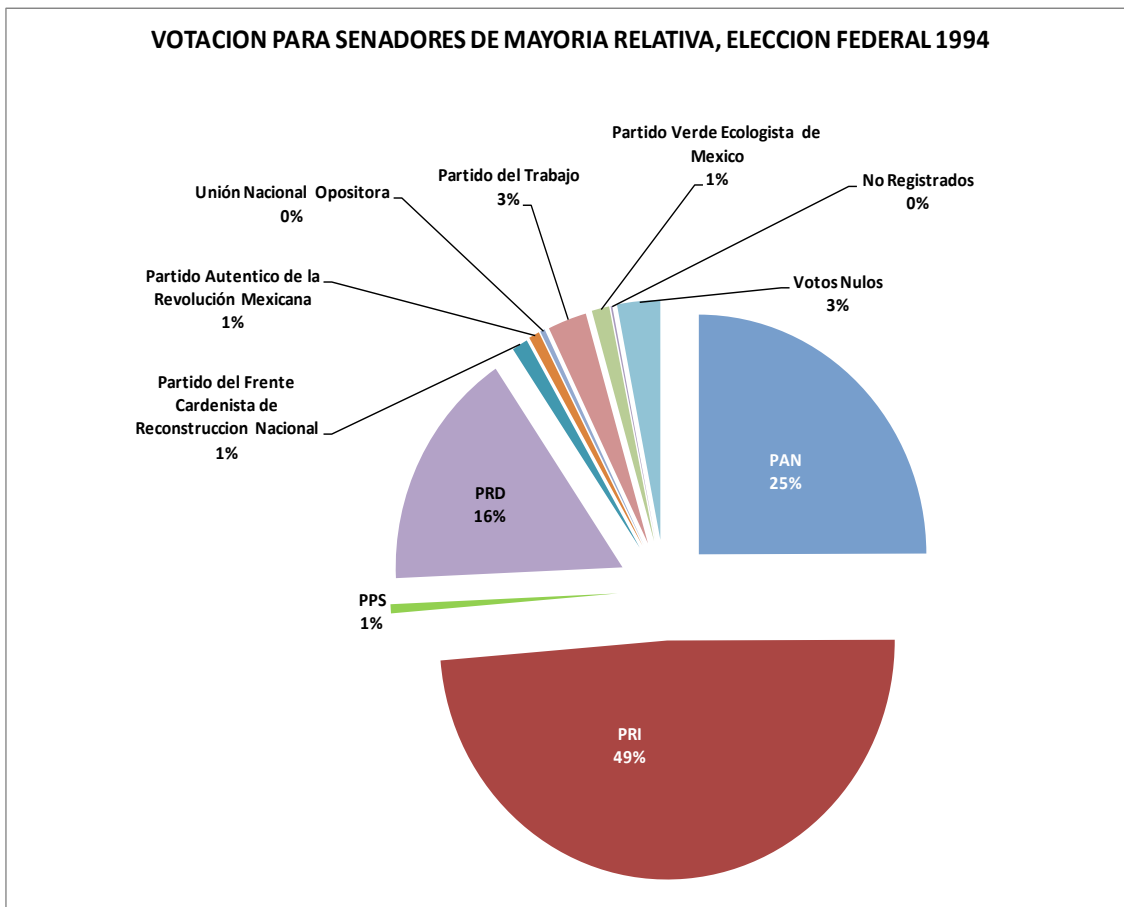
Fuente. Instituto Federal Electoral.

El cuadro anterior nos muestra que en efecto, la coalición de izquierda obtuvo el segundo lugar en la votación, pero ocupó el tercer lugar en la asignación de escaños, asunto no menor desde nuestra óptica. Ello mostraría que nuestro sistema electoral en tratándose de este asunto, posee una patología congénita pues no traduce el principio máximo de votos convertidos en escaños. Este simple dato nos conduce a pensar y, con razón, en la necesidad de reformular la regla para distribuir los escaños, claro está, siempre y cuando coincidamos en la supremacía del principio constitucional según el cual el voto es origen y vía de legitimidad de todo poder público. De no ser así, podríamos concluir que el dato es irrelevante.

A continuación se muestran datos de la elección de senadores en 1994, realizadas con otra fórmula electoral.

GRÁFICA DE VOTACION PARA SENADORES DE MAYORIA RELATIVA,
ELECCION FEDERAL DE 1994

CUADRO 12



Fuente: Elaborada con datos del Instituto Federal Electoral.

3.3. SENADO Y DERECHO COMPARADO. FÓRMULAS PARA INTEGRAR EL SENADO EN ALEMANIA Y VENEZUELA

Los senadores en Alemania son electos por los congresos locales, el equivalente a las cámaras de diputados de nuestras entidades federativas, dicha fórmula electoral nos recuerda las reglas electorales de nuestro país en las primeras décadas de vida independiente. A decir de muchos, éste esquema es la única vía para garantizar que los senadores representen efectivamente a las entidades federativas. Se discuerda de tal opinión. Por lo contrario, mientras los senadores sean electos dentro del territorio o circunscripción contenida dentro de las fronteras de cada entidad federativa, basta esto último para que los senadores sean considerados como representantes de la entidad federativa respectiva, portadores por tanto de los intereses de la población u habitantes de la entidad

federativa dada. Además, someter a los diputados de una entidad federativa la facultad de elegir a su senador o senadores, se considera una medida que, en nuestro país y ante las circunstancias actuales, propiciaría que las élites y burocracias partidarias resultaran las grandes electoras y no el grueso del electorado que, como en toda parte del mundo, resulta ser poco experto en materias relativas a la cosa pública. Una elección abierta, constitucional, es menos manipulable que aquella donde los diputados de un congreso local fueran los únicos facultados para participar.

En el caso de Venezuela, resulta relevante, en tratándose de la formula senatorial, el mecanismo de la designación para elegir algunos de sus senadores. Esto es, se eligen dos senadores por entidad federativa bajo el principio de mayoría, pero además, otros senadores son designados, es decir, se les elije en función de los cargos o méritos considerados aptos para encomendarles el cargo de Senadores de la República (ex presidentes de la República y representantes de minorías). Si bien esta medida puede resultar relevante para tratar de aminorar las patologías del sistema de mayoría según el cual el ganador gana todo y el segundo o tercer lugar nada obtienen pesar a haber conseguido votaciones cercanas a las del primer lugar, este mecanismo violentaría el esquema según el cual el Senado es el espacio para dotar de representación paritaria a las entidades, principio que de romperse, quebrantaría también la naturaleza del Senado mismo, pues este último se convertiría en una mera prolongación de la Cámara de Diputados. Por tanto, dadas las condiciones actuales del país se considera inviable la adopción de esquemas tendientes a imitar las fórmulas para asignar escaños vigentes en los dos países mencionados. Se reproduce íntegramente a continuación el texto venezolano¹⁴² que clarifica su fórmula para designar escaños senatoriales:

“CAPITULO II

Del Senado

¹⁴² República de Venezuela, Constitución, Ediciones del Congreso de la República, Caracas-Venezuela, 2011, p.42.

Artículo 148.- Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes.

Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido conforme al artículo 187 de esta Constitución, por más de la mitad de un periodo, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.”

En efecto, la formula senatoria venezolana asigna senadores bajo el principio paritario, unos más bajo el esquema plurinominal y añade otros por designación, incluyendo en esto últimos a ex presidentes.

3.4. SENADO Y SISTEMA DE PARTIDOS. LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS Y LOS INTERESES DEL PRI, PAN, PRD E IZQUIERDA

En esta sección se reiterará que el diseño de la fórmula para designar los escaños senatoriales no es una cuestión neutral, axiológica y materialmente hablando. Desde luego las reglas de nuestro sistema electoral son establecidas en buena medida por los partidos políticos. En nuestro Congreso, diputados o senadores, los congresistas, siguen una línea fijada por sus respectivos partidos y en función de ella emiten su voto. No se abundará más, por no ser tema de investigación, pero no se pasará por alto que los congresistas emiten su voto en buena medida atendiendo las directrices establecidas por sus partidos respectivos. Que el mecanismo anterior, la disciplina partidaria permita o no la gobernabilidad del Congreso no es cuestión materia de éste análisis. Basta decir por ahora que nuestras reglas electorales han sido fijadas principalmente por los partidos políticos del país y huelga decir que estos últimos han impuesto sus intereses en los contenidos de las mismas. ¿Tiene sentido mencionar esta cuestión en una investigación sobre una nueva fórmula para asignar escaños senatoriales? Dado

que debe quedar claro que todas las fuerzas políticas, de derecha, izquierda o centristas, tienen intereses. Si en la propuesta de reforma electoral de 1993 (cuyo contenido se detalló en el capítulo 2) el Partido Revolucionario Institucional pretendió asegurarse el control del Senado vía la sobrerrepresentación, estableciendo 3 escaños para la fuerza que obtuviera el primer lugar en cada entidad, y lo hizo porque buscó asegurar a toda costa la defensa de sus intereses, ¿Sería ingenuo suponer que Acción Nacional o la izquierda actual no buscarían defender también sus intereses al diseñar nuestro sistema electoral? La reforma de 1996, por ejemplo, al establecer los senadores plurinominales permitió que las fuerzas políticas con menor porcentaje de votación pudieran acceder al Senado, de tal suerte que las resistencias de los llamados partidos minoritarios a la desaparición de la representación plurinomial en el Senado podría interpretarse como una clara defensa de sus intereses.

En suma, el diseño de un nuevo sistema electoral que involucre al Senado no es ajeno a las fuerzas sociales que los partidos políticos involucradas representan. En este tenor, el PRI, quien ganó los dos escaños de mayoría en 20 entidades durante el proceso electoral de 2012 podría ser renuente a cualquier medida que pretendiera reducir a uno, en lugar de dos, los escaños que actualmente se destinan a la fuerza que obtiene el primer lugar en cada entidad, e igualmente, para este partido sería una cuestión irrelevante toda medida que pretendiera asegurar la asignación de un escaño al segundo o tercer lugar en cada entidad. Y desde luego, las fuerzas electorales que obtuvieron el segundo o tercer lugar serían las primeras interesadas en fijar una regla que les asignara un escaño en aquellas entidades donde no son primera fuerza.

En otro orden de ideas, en materia de candidatos de representación proporcional, si echamos una hojead a los nombres de los integrantes de las listas partidarias que tuvieron derecho a participar en la asignación de congresistas en el pasado proceso de 2012, veremos que son políticos pertenecientes a la oligarquía partidaria, por ejemplo figuraron en las listas plurinominales gente como Manlio F. Beltrones, Emilio Gamboa, por el PRI, y en el PAN, Ernesto Cordero, Luisa María Calderón, entre otros, por el PRD gente como

Carlos Navarrete, Angélica Peña (esposa del ex líder del PRD, Jesús Ortega) etc., es decir, los mencionados personajes han transitado de una Cámara a otra y de ahí a los puestos de decisión de sus respectivos partidos desde hace ya varias décadas. Lo anterior podría considerarse como una muestra de su profesionalización política o del acaparamiento de los puestos de elección en una cuantas manos. Así pues, una figura, el sistema Plurinominal, diseñado para que las minorías accedan al poder, en nuestro país sólo sirve a las oligarquías partidarias para perpetuarse en la defensa de sus intereses.

Diariamente los medios de comunicación nos bombardean con noticias relativas al desfase en la relación Autoridad - ciudadano, dicho en otros términos, este último no se siente representado por los titulares del poder Ejecutivo, sea local, federal y lo mismo es aplicable en tratándose del Legislativo. Entonces, se ha venido hablando del debilitamiento del vínculo entre Gobernante y gobernado. El representante popular, se dice de manera cada vez más estridente, no representa a nadie, más que a él mismo, a su familia, al poder fáctico que lo impuso o en el mejor de los casos, al partido político a quien le debe el cargo. Esta crítica cobra mayor validez en el caso de los Legisladores Plurinominales, pues de quinientos diputados, doscientos son electos por la Vía Plurinominal y de 128 senadores, 32 provienen de esta última vía. Y en México, la designación de los candidatos plurinominales continúa siendo una facultad discrecional de las cúpulas partidarias, mecanismo asociado además a sendas prácticas de influencias y nepotismo. (En Nueva Alianza por ejemplo, en el pasado proceso de 2012 el yerno y la hija de la Señora Gordillo fueron candidatos a senadores y su nieto a diputado federal, los tres casos por la vía plurinominal y una vez transcurridos los comicios, su hija finalmente obtuvo un escaño senatorial y su nieto una diputación federal, en ambos casos vía plurinominal). Pero a diferencia de los candidatos de mayoría relativa, quienes sí deben hacer campaña y en caso de ganar lo deben a sus méritos propios, en el caso de los candidatos plurinominales llegan por la inercia del voto que su respectivo partido obtiene a nivel nacional. El mismo Alejandro Encinas, ex jefe de Gobierno del Distrito Federal y hombre con larga trayectoria de izquierda desde el extinto Partido Comunista Mexicano, escribió un zendo artículo

en el “Universal” titulado: “Por sus Pluris los conoceréis.”¹⁴³ En dicho escrito pormenorizó sobre quienes integran las listas de aspirantes a diputados y senadores plurinominales en todos los partidos políticos y en todos los casos salió a relucir que los integrantes pertenecían a las cúpulas partidarias. En el caso del PRI figuraron los nombres de Manlio Fabio Beltrones, Emilio Gamboa, Melquíades Morales, etc., quienes han saltado de una Cámara a otra a lo largo de varias legislaturas. En el caso del PRD la lista se conformaba casi exclusivamente por integrantes de la llamada tribu o corriente de Nueva Izquierda y en menor grado por gente de la llamada IDN (Izquierda Democrática Nacional). Desde luego, la ciudadanía percibe que los mecanismos para integrar tales listas de futuros diputados o senadores plurinominales, son discrecionales y elitistas, pues el grueso de la militancia de los partidos políticos difícilmente podría incluirse.

Así entonces, buena parte de nuestros congresistas plurinominales federales están desacreditados entre nuestra ciudadanía pues la misma rechaza en gran medida la vía por la cual accedieron al poder. Y lo anterior, es cierto desde luego tocante al poder Legislativo y al Senado. Todo esto, traducido, los teóricos lo sintetizaron de este modo, hay déficit de legitimidad, o más claramente de gobernabilidad en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Pues hay una relación causal entre legitimidad y gobernabilidad, si la primera aumenta la segunda se desplaza también al alza. Es decir, la fuerza, el respaldo u apoyo ciudadano, la correlación de fuerzas hacia nuestras instituciones representativas se ha mermado y resulta por ello necesario instrumentar reformas que devuelvan la confianza ciudadana hacia nuestras instituciones. ¿Por cuál vía? Precisamente realizando modificaciones al marco normativo, al sistema electoral. No es materia de análisis, pero podría asegurarse que la modificación en las reglas electorales podría dotar de mayor legitimidad a nuestros representantes, sean del Ejecutivo o del Legislativo.

La crítica más aguda contra los legisladores plurinominales aduce que no son portavoces de los intereses del pueblo sino de las cúpulas partidarias. Y para el

¹⁴³ Encinas, Alejandro, “Por sus pluris los conoceréis”, El Universal, 13 de marzo del dos mil doce, p. 13 A.

ciudadano promedio se hallan tan lejos de este último como el resto de soles están alejados de nuestro propio sol. ¿Puede remediarse esto? Sí, se adelanta enseguida, si se modifican las leyes y se permite que el ciudadano sea considerado parte de las decisiones sobre la cosa pública. A su vez es posible que los cambios en la legislación incidan, generen un efecto multiplicador en el resto de nuestro Sistema político. Y para concluir esta parte se plantean las siguientes interrogantes: ¿Puede fortalecerse la Representación en nuestro Sistema Político modificando nuestro Sistema Electoral? ¿En concreto, en qué grado impactaría al superávit de legitimidad del Legislativo si un porcentaje de senadores se asignaran al tercer lugar en la votación en cada entidad una vez desaparecidos los de Representación Proporcional? Y por último, ¿la modificación de la regla para la asignación de escaños en el Senado mexicano elevaría el grado en que los ciudadanos mexicanos se sienten representados por los legisladores?

Hay una crisis de la política, de la representación, misma que vapulea esta noble figura. Cuyos fines, no es exagerado afirmar, deberían ser los ideales más preclaros de nuestra forma de organización social. Podrán verse las críticas más mordaces, las frases más virulentas podrán lanzarse contra las instituciones políticas, pero al final, aceptaremos que los seres humanos estamos condenados a vivir en sociedad e incluso yendo más lejos, estamos condenados a ser gobernados. Aunque puede matizarse esta frase por una segunda, los gobernantes no son prescindibles en las sociedades humanas.

La discusión en torno a qué tipo de gobierno adoptar ha ocupado a todos nuestros filósofos políticos desde hace más de 2 mil años y seguimos sin ponernos de acuerdo. Sin embargo, dos cuestiones deben ser concedidas: la primera; estamos condenados a vivir en sociedad. ¿Puede el ser humano, el actual ser humano, no me refiero a seres cuya mutación los vuelva inmortales, reitero, puede el ser humano existir sin el auxilio de otros? La segunda cuestión, ¿puede existir la sociedad humana sin gobiernos? La respuesta es negativa, pues el gobierno facilita, coacciona a veces para que el animal bruto que anida en nuestras vísceras sea contenido y podamos llevar la fiesta en paz. Si hemos

concluido que solamente podemos vivir en sociedad concluiremos también que para permitir la primera es necesario el gobierno. Sólo faltaría concluir que el Gobierno, en los densamente poblados Estados contemporáneos - no monárquicos ni dictatoriales -, solamente se erige a través de la Representación. Reflexionemos un instante sobre los alcances de los planteamientos expuestos.

Por otro lado, nuestra Constitución recoge la figura de la Representación al establecer que nuestra república es representativa, es decir, nuestro Sistema de gobierno ha adoptado la representación para volver realizable un principio fundamental relativo a toda asociación política cuyos gobernantes provienen de una vía que no es la herencia ni la designación. En concreto, una asociación política que elige a sus gobernantes por las llamadas vías democráticas, esto es, convocando al mayor número posible de sus integrantes para, por mecanismos que excluyen la herencia y la designación, establecer las normas e instituciones a través de las cuales se convertirán los votos en escaños. O dicho de otra manera, convierte votos en puestos de elección, e incluso Poderes. Esto y no otra cosa es la función de los llamados Sistemas Electorales, concepto fundamental en ésta investigación. Es decir, el conjunto de normas e instituciones en virtud de las cuales, los votos ciudadanos se convierten en órganos de gobierno. En México, no somos ajenos a este mecanismo. Nuestros votos, el sufragio de los mexicanos con calidad de ciudadanos y cuyos derechos políticos no estén suspendidos, determina quién ocupará el poder Ejecutivo, y quienes el Poder Legislativo. No olvidemos que los integrantes del Poder Judicial no son electos sino designados por mecanismos que en este momento no interesa escudriñar. Pero nuestro Sistema Electoral tiene sus reglas, y de acuerdo a la tipología empleada por autores como Nieter Dohlen, nuestro sistema electoral es mixto, eligiéndose 300 diputados federales bajo el principio de mayoría relativa y el resto, 200, bajo las reglas de la representación plurinominal, y tal condición híbrida se observa también en el Senado.

¿Podría desaparecer el sistema plurinominal de la elección del Senado, sin debilitar a nuestros partidos políticos y sin marginar a sectores importantes de la población quienes al no estar representadas en el Senado, vía la representación

de su entidad respectiva sí, pero al fin y al cabo dejarían de incidir en el diseño de las políticas públicas de sus respectivas entidades federativas? Pues se reitera, se necesita fortalecer la inclusión de todos los sectores poblacionales antes que impedirlo. Y para el caso de ésta investigación resulta aún más relevante preguntar si el cambio en la regla que asigna o distribuye los escaños del Senado tendría repercusiones en la representación, en la gobernabilidad, en la ponderación de los Principios Constitucionales que deben prevalecer en la naturaleza del Senado Mexicano (necesario para el Federalismo) contra el principio básico de todo Sistema electoral según el cual debe privilegiarse la conversión de votos en escaños, pues el sufragio popular erige finalmente Poderes y cabría preguntarse si hay excepciones a esta regla, si las hay, entonces deberíamos admitir que un Poder como el Senado pueda conformarse exclusivamente bajo las reglas del Sistema de mayoría relativa.

La figura del candidato independiente ya no es ajena a nuestra legislación, a raíz de los fallos de la Corte Interamericana en el caso Castañeda. Pues tal órgano jurisdiccional internacional dejó como potestad del Estado Mexicano normar en lo conducente, y de ello pudo colegirse que nuestro país debió modificar el marco electoral respectivo. La reforma política discutida desde 2011 y que entrará en vigor en 2015, contempla ya lo relativo a los candidatos independientes, aunque se agota en la Mayoría Relativa. Se trae a colación la figura del candidato independiente porque hace apenas diez años, dicha figura era impensable en nuestro sistema electoral y su instauración sirve de ejemplo para sostener que figuras jurídicas que en un tiempo se creían impracticables hoy son parte de nuestro derecho positivo. Valga la conclusión para la pretendida reforma a la fórmula para integrar el Senado. Y además, una vez que se apruebe la reglamentaria de los candidatos independientes, estos últimos estarán en condiciones de competir por y eventualmente ganar bajo el esquema de mayoría los escaños senatoriales en disputa de algunas entidades en las futuras elecciones federales.

Por otro lado, diariamente los medios de comunicación nos bombardean con noticias relativas al desfase existente en la relación autoridad - ciudadano, dicho

en otros términos, este último no se siente representado por los titulares del poder Ejecutivo, sea local, federal y lo mismo es aplicable en tratándose del Legislativo. Entonces, se ha venido hablando del debilitamiento en el vínculo entre Gobernante y gobernado. El representante popular, se dice de manera cada vez más estridente, no representa a nadie, más que a él mismo, a su familia, al poder fáctico que lo impuso o en el mejor de los casos, al partido político a quien le debe el cargo.

Pero nuestro Sistema Electoral tienes sus reglas, y de acuerdo a la tipología empleada por autores como Nieter Dohlen¹⁴⁴, nuestro sistema electoral es mixto, tanto en la asignación de escaños en el senado como en las curules de los diputados. Tales son, entre otras, las aristasque convergen en torno a éste tema de investigación, y ésta Tesis busca discutir las cuestiones relativas a esta problemática. Concedamos lo anterior, la presente Tesis busca aportar elementos para comprender uno de los graves problemas nacionales, y si bien no se pretende entrar a una competencia para determinar cuál de todos los problemas del país es de mayor urgencia, si se pretende aportar a la discusión sobre los problemas relativos al acceso al poder y la crisis de la representación que el país presenta actualmente y la manera en que el Sistema Electoral incide sobre lo último.

Sin duda, el asunto invocado ha sido ya sometido al análisis de diversos científicos sociales, nos referimos a politólogos, sociólogos e incluso economistas y sus aportaciones no pueden ignorarse. Sus análisis escudriñan con mayor rigor las causas del fenómeno en comento pues debemos reconocer, el derecho no es una ciencia causalista, nunca, ni siquiera el positivismo más recalcitrante, pretendió establecer leyes causales como las del resto de las ciencias sociales. Pero mientras tales disciplinas hallan la raíz de la causalidad, incurren en falta de rigor a la hora de ponderar las relaciones lógicas que el derecho observa como un todo, así como en su error de cálculo para medir la afectación de una norma al conjunto.

¹⁴⁴ El autor ya fue citado en el capítulo 1, a cuyo contenido se remite.

La legislación aunque pretenda establecer, a decir de algunos, un mundo del deber ser, sin lugar a dudas es un conjunto prescriptivo descriptivo que bajo sus reglas establece un mundo posible. Y esto en política tiene un valor insoslayable. La política se mueve en el mundo de lo posible, de la realidad. Con ello superó a la filosofía política de la antigüedad helénica. Es decir, si bien cuando se pretende establecer una nueva norma, cualquiera que esta sea, se está prescribiendo e ingresando al mundo del deber ser, tarea que se pretende realizar al fijar un criterio para modificar nuestro sistema electoral, no menos cierto es que éste análisis parte del diagnóstico de nuestra realidad, es decir retomando criterios de la ciencia política contemporánea, la cual describe al mundo como es y no como debiera ser.

Como corolario al presente subcapítulo se afirma que los intereses de los partidos principales de nuestro sistema, léase PRI (Partido Revolucionario Institucional), PAN (Partido Acción Nacional), PRD (Partido de la Revolución Democrática) e izquierda, al igual que los de los factores reales de poder, han obstaculizado una reforma cercana a los parámetros democráticos ideales (en términos de los tipos ideales de Max Weber - autor tratado en el capítulo 1 y a cuyo contenido se remite -. Bien, los intereses que los grupos humanos poseen, imponen límites al diseño de nuevas reglas relativas a la distribución del poder pero ello no es obstáculo ni excusa para seguir diseñando nuevas normas relativas a tal distribución que incorporen criterios más equitativos y democráticos. Esto es, en la búsqueda de la norma deseable debemos conformarnos con la posible, pero al menos esta debe ser cada vez mejor.

Así, es de sentido común suponer que el PRI se opondrá a toda modificación para compartir los escaños en toda entidad donde ellos sean primera fuerza e igualmente que estaría dispuesto a aceptar cambios en las entidades donde no son fuerza mayoritaria y otro tanto puede decirse de los otros dos partidos importantes de nuestro sistema. Sin embargo un argumento que permitiría salir del galimatías al cual se ha llevado la discusión es el siguiente: los partidos de izquierda, además del PRD, son portavoces de sectores de la sociedad, si bien no mayoritarios si numerosos, pues atendiéndonos a las cifras oficiales, estos últimos

en coalición con el PRD han obtenido el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, y su fuerza no puede ser bajo ningún concepto relegada. Concedamos que el PRI y el PAN juntos representan a la mayoría de los mexicanos, bien, esta mayoría por ningún concepto tiene derecho a aniquilar a las llamadas minorías y mucho menos a cerrar los canales para su participación. La propuesta de eliminar los senadores plurinominales, sin establecer mecanismos compensatorios, equivaldría a esto último. Los defensores de tal propuesta asumen que un país dividido entre PRI y PAN, con algunos escaños concedidos al PRD, sería suficiente para calificarlo de democrático, ya que en su lógica si un partido minoritario no es capaz por sí mismo de ganar un escaño senatorial no merece tener representación. Veamos, ¿Con esta lógica, los casi 3 millones de votos obtenidos por el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano en la votación para senadores de 2012, no merecen tener representación? Es decir, ¿Los ciudadanos que los eligieron como sus representantes no merecen ser escuchados? ¿Es posible cercenarles este derecho? Dirán algunos que podrían acudir a la Cámara de Diputados a solicitar su representación, pues esta última sí es espacio para representar al pueblo e incorporar el sistema plurinomial, pasaporte automático para las curules de minorías. La respuesta es que no y por ello, se continuará presentando la propuesta de fórmula senatorial en las siguientes páginas. De pronto, se han hallado razones para defender *a fortiori* el derecho de las minorías a contar con reglas que les reconozcan su peso y les permitan acceder a los órganos de gobierno.

Por último, si bien toda reforma a nuestro sistema electoral se topa con inercias de toda índole, mismas que en ocasiones podrían hacer ver como quimera toda reflexión tendente a pugnar por cambios en nuestras reglas electorales, en nuestro descargo ha de aducirse que, si bien todas las fuerzas políticas poseen intereses, representan segmentos sociales, incluyendo las minorías, detrás de tales intereses están ciudadanos de carne y hueso que, pese a todo, se sienten representados por X o Y partido político, y entonces no debemos olvidar que el diseño de una determinada norma electoral en última instancia incide sobre los derechos de ciudadanos, integrantes de un Estado por lo demás y desde luego no

es un asunto involucrado únicamente con burocracias partidarias, pues del diseño de las mismas depende la existencia de millones de seres humanos.

CAPÍTULO 4

LA CONFORMACIÓN DEL SENADO MEXICANO EN EL SIGLO XXI

4.1. HACIA UN SENADO QUE INCORPORE LA PLURALIDAD POLÍTICA Y LA REALIDAD ADMINISTRATIVA DEL PAÍS

La modificación a nuestro Sistema Electoral tendría repercusiones en nuestro Sistema Político. La propuesta dada al problema de la asignación de escaños en el Senado y su regla respectiva se sitúa en los términos siguientes:

Debemos ponderar si aumentaría el superávit de legitimidad de nuestra representación en caso que modificáramos la regla que asigna los escaños senatoriales, eliminado por ejemplo los 32 escaños de representación proporcional, así, el Senado se conformaría únicamente por 96 escaños, mismos que si distribuyéramos de la siguiente forma: 32 a la primera mayoría, los otros 32 a la segunda minoría y los restantes 32 a la tercera minoría, estaríamos con este esquema privilegiando a las minorías (aunque la regla actual privilegia a las mayorías) en detrimento de la fuerza que obtiene mayoría o primer lugar en la votación para senador en cada entidad federativa. Esta posible distribución se considera inviable, pues estaríamos violentando el sentido del sufragio, dado que el elector con su voto, y bajo el esquema de las listas cerradas y bloqueadas estaría determinando que es su intención otorgarle a la primera fuerza en cada entidad la facultad de representarlo, exteriorizando lo anterior al otorgarle la mayoría de votos, sin importar que sea relativa. El anterior principio se estaría violentando si al segundo y tercer lugar se le asignara también un escaño, pues estaríamos ignorando olímpicamente las preferencias del elector quien, con su voto, estableció un orden de prelación para asignar escaños. Por lo tanto, en toda posible modificación a nuestro sistema electoral vinculada al Senado que no salga de la mayoría relativa, se sostendrá que a la primera fuerza en cada entidad le deben corresponder dos escaños (es decir su número siempre debe ser superior al de las restantes fuerzas políticas), así lo diseñaron nuestros padres fundadores en el Siglo XIX y el criterio como ya se procuró mostrar, tiene una lógica basada en el voto popular.

Por otro lado, también justo es reconocer que el esquema de mayoría suele avasallar a las minorías y es por naturaleza distorsionador pues bajo su lógica de suma cero el ganador obtiene todo y el segundo y tercero lugar, mal llamados perdedores, no ganan nada. Vale una pequeña digresión en torno a la representación y después volverá a retomarse ésta discusión.

El paradigma democrático helénico del sorteo fue abandonado y sustituido por la democracia representativa, esta última tiene como esencia a los representantes y a pesar de la funcionalidad que la misma ha cumplido en los Estados Contemporáneos, sin duda esta democracia representativa moderna también ha degenerado. Mi visión tiene sustento en autores como Bernard Manin¹⁴⁵, podría decirse que lo más sorprendente de todo el libro de Manin sea el descubrimiento de que la elección era tenida en la Antigüedad como un procedimiento eminentemente aristocrático, características que él extiende a las democracias contemporáneas pues con la excepción de la Florencia del Renacimiento, Manin expone la idea de que el gobierno del pueblo tuvo al sorteo como procedimiento democrático, para después desaparecer a favor de la idea aristocrática de la representación, hasta el punto en que hoy en día la democracia se identifica con la elección. Manin sigue manteniendo la tesis clásica de que el gobierno por medio de representación consagra una forma política aristocrática, si por aristocrática entendemos la preferencia por personas que manifiestan algunas cualidades especiales, cualidades que pueden cambiar a lo largo del tiempo. Las democracias contemporáneas serían la entrega al pueblo de la posibilidad de elegir entre unas élites o unas aristocracias ya existentes en la sociedad, en palabras de Guicciardini. Como decía Manin: *“el sufragio por sorteo está en la índole de la democracia; el sufragio por elección es el de la aristocracia”*.¹⁴⁶ Las cuestiones anteriores se vinculan con la Representación, institución que en las democracias contemporáneas es la única vía para erigir gobiernos, por lo tanto, el diseño del Senado mexicano se liga forzosamente con esta última, asumiendo que

¹⁴⁵ Manin, Bernard, La Representación, Alianza Editorial Madrid, Madrid, 2000, p.250.

¹⁴⁶ Ídem

la elección es entonces la vía por la cual los miembros del Congreso, senadores y diputados, se convierten en representantes populares. Tan importante es la elección que nuestra democracia representativa no asume otro mecanismo para erigir Poderes y/o representantes que la representación política misma.

Por no ser materia de éste análisis, no se discurrirá más sobre la misma, se incluye sin embargo una cita de Thomas Jefferson, para quien: “*Todo gobierno degenera cuando se confía solamente a los dirigentes del pueblo*”¹⁴⁷. Es decir, nuestra democracia representativa debe incluir mecanismos a través de los cuales los representados se involucren en las cuestiones públicas. La pregunta es si modificando nuestro sistema electoral aumentaríamos el involucramiento de los ciudadanos en sus gobiernos.

Volviendo con el diseño de la fórmula senatorial, los 64 escaños que actualmente se asignan al primer lugar, en razón de 2 por entidad federativa, deben mantenerse. En tanto la asignación de los escaños restantes, 64, o 32 o la cantidad que fuera, se continuará discutiendo en las páginas restantes la manera de distribuirlos.

4.2. LA FÓRMULA PARA DISTRIBUIR LOS ESCAÑOS SENATORIALES EN EL SIGLO XXI

Según Aldo Medina e Irina Cervantes¹⁴⁸, todo sistema electoral está conformado por 3 elementos, a saber.

- a) Circunscripción
- b) Barrera electoral y
- c) Fórmula electoral

¹⁴⁷Jefferson, Thomas, *Notas sobre Virginia, cuestión XIV. Autobiografía y otros escritos*, Editorial Tecnos, 1987, Traducción de A. Escohotado y M. Sáenz de Heredia, p.46.

¹⁴⁸ Medina García, Aldo y Cervantes Bravo Irina, *Elementos del Sistema Electoral del Congreso Mexicano*, disponible en internet en: [//www.scielo.org.b/scielo.php?](http://www.scielo.org.b/scielo.php?pp.5-50), pp.5-50, consultada el 30 de octubre del 2013, a las 16 hrs.

La circunscripción es la demarcación territorial en la cual se elegirán los puestos en disputa, la barrera o umbral es el porcentaje mínimo de votación que deben alcanzar las fuerzas políticas para tener derecho a participar en la repartición de escaños, se emplea sobre todo en los sistemas plurinominales o proporcionales, en tanto la fórmula, en palabras de Vallés y Bosch:

*"Es el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente"*¹⁴⁹ Para Aldo Medina¹⁵⁰, la fórmula es básicamente:

"Corresponde a la fórmula electoral procesar estas preferencias individuales y convertirlas en una decisión colectiva que adjudica los escaños en disputa a una parte de los candidatos. A través de la fórmula electoral se ha podido adjetivar a los diferentes sistemas electorales, recibiendo la denominación de "mayoritarios" o "proporcionales", según incluyan fórmulas de uno u otro tipo."

Así entonces, la fórmula es un cálculo a través del cual las preferencias del elector se convertirán en escaños, dentro de la circunscripción que se trate.

Se reproduce la regla para distribuir los escaños senatoriales, del código electoral mexicano vigente:

"Artículo 11

1...

2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción

¹⁴⁹ Vallés Casadevall, Joseph M., y Bosch Guardella, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 33.

¹⁵⁰ Medina, Aldo, op.cit., nota 148, pp.5-50.

plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. 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. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.”¹⁵¹

Esta fórmula para asignar los escaños es la 64, 32,32, según la cual 64 escaños se eligen por mayoría a quien obtiene el primer lugar en la votación y los restantes 64 son, por así decirlo, portavoces de las minorías. Se han vertido argumentos que desvirtúan dicha fórmula. Éste artículo 11 de nuestra legislación electoral ha sufrido modificaciones en 1993, la última en 1996 y mucho se ha discutido para realizar la siguiente modificación aboliendo los senadores plurinominales e incluso a los de primera minoría, quedando conformado el Senado únicamente por 64 senadores, formula vigente durante la mayor parte del siglo pasado. Se pasará al siguiente apartado y luego se volverá sobre ésta polémica.

4.2.1. FEDERALISMO MEXICANO Y VIGENCIA DEL SENADO COMO INTERLOCUTOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Durante buena parte del siglo pasado el senado fue considerado como mera figura decorativa y espacio para la jubilación de políticos de edad avanzada. Dice Jacqueline Peschard:

“Si con algo se identificó el régimen posrevolucionario en México fue con un sistema de control fuertemente centralizado en el poder presidencial, que hacía que el ordenamiento federal, constitucionalmente establecido, fuera

¹⁵¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, op.cit., nota127, p.30-45.

‘precario y ficticio’...El centralismo fue uno de los rasgos distintivos del autoritarismo mexicano lo largo de prácticamente todo el siglo XX y éste se expresó nítidamente en el ámbito electoral...la dinámica de la lucha electoral respondió a las necesidades y los cálculos del poder del centro y lo mismo sucedía con el ejercicio del gobierno en los estados. Formalmente se respetaba el arreglo federal, pero en la práctica el centralismo era evidente e indiscutible.”¹⁵²

Si se revisa la edad promedio del senador durante la época del partido hegemónico podrá verificarse ésta aseveración. Sin embargo, una vez que las elecciones competitivas aparecieron, esto es, la población pudo votar por otras opciones y la calidad de la democracia mexicana cambió, el Senado no fue más un espacio monolítico, decorativo de nuestro sistema político. De tal suerte que desde la primera década del siglo XXI el Senado puede considerarse como un espejo más de la pluralidad política que impera en el país, y por tanto, el Senado se convierte en un portavoz de los intereses, a veces opuestos, entre una entidad federativa y otra. Incluso, podemos realizar el ejercicio de ubicar la fuerza política a la cual pertenece cada uno de los actuales gobernadores, el partido de los dos senadores de mayoría, el del senador de minoría y las iniciativas, puntos de acuerdo y políticas públicas que cada uno de ellos ha propuesto para mostrar que la competitividad y la alternancia han dotado de un nuevo significado al Senado mexicano. (Veáse el cuadro 12, Tabla comparativa).

Se transcriben algunos puntos de Acuerdo¹⁵³ que también ilustran lo anterior, para después continuar con la línea argumentativa que se viene exponiendo:

“COMISIÓN DE ENERGÍA

(Dictamen a discusión)

-La C. Secretaría Castellanos Cortés: (Leyendo)

¹⁵² Peschard, Jacqueline, op.cit., nota 70, p.19.

¹⁵³ Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Segundo Período Ordinario, Año 1, tomo III, volumen III, marzo 15-abril 30, 2004, p. 171.

H. Asamblea:

A la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores le fue turnada, para su estudio y dictamen correspondiente, la propuesta con punto de Acuerdo presentada por el Senador Elías Miguel Moreno Brizuela, en relación con la explosión de uno de los gasoductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), a consecuencia del desbordamiento del río Chiquito en el estado de Veracruz.

Con fundamento en los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, con fundamento en los artículos 60, 65, 87, 88 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo Congreso, esta comisión tiene a bien someter a su consideración el presente dictamen.

ANTECEDENTES

En sesión permanente del 25 de junio del 2003, mediante oficio No. CP/2R/AE-2225, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente turnó a la Comisión de Energía la propuesta con punto de Acuerdo presentada por el senador Elías Miguel moreno Brizuela, miembro del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Por este punto de Acuerdo solicita que comparezca el Director General de Petróleos Mexicanos a fin de que informe sobre las medidas tomadas por la paraestatal en torno a la explosión de uno de sus gasoductos, al cual se debió el desbordamiento del río Chiquito en el estado de Veracruz. En el incidente se vieron afectados los municipios de Nogales, Ciudad Mendoza y Huiloapan de la misma entidad.

Asimismo se solicita a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, lleve a cabo una investigación sobre la deforestación en una rivera del río Chiquito, y realice un estudio del impacto ambiental causado en la zona lacustre del centro del estado como efecto del derrame

de petróleo ocasionado por el anterior incidente, que desembocó en la laguna de Nogales

CONSIDERANDOS

1. El Senador Moreno Brizuela señala que existen motivos suficientes para requerir su informe al respecto, ya que:

º El 5 de junio de 2003, la explosión de uno de los gasoductos de PEMEX, debido al desbordamiento en río Chiquito, en la comunidad de Balastrea, municipio de Nogales, originó un incendio que afectó a miles de personas de las poblaciones aledañas.

º El desbordamiento del río tiene su origen en la tala inmoderada de la zona, lo que ha provocado la erosión del suelo.

º La línea del gasoducto afectado corre desde Cosoleacaque, Veracruz, hasta Venta de Carpio, en el Estado de México, por lo que se trata de uno de los principales gaseoductos del abastecimiento a la zona central del país.

º Debido a la explosión, se averió un oleoducto central, derramándosele alrededor de 5,000 barriles de petróleo crudo, el cual desembocó en la laguna de Nogales, considerada como una de las fuentes más importantes de agua potable para los municipios de Orizaba y Córdoba.

...

PUNTO DE ACUERDO

Primero- Se solicita al director General de PEMEX informe detalladamente de las medidas implementadas a consecuencia de la explosión de uno de los gasoductos de la paraestatal por el desbordamiento del río Chiquito en el estado de Veracruz, en la que se vieron afectados los municipios de Nogales, Ciudad Mendoza y Huiloapan de la misma entidad. Igualmente se le solicita informe de las medidas generales de seguridad que operan en la diversas instalaciones de la empresa.

Segundo- Se le solicita a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca realicen una investigación de la deforestación en la rivera del río Chiquito, y una evaluación del impacto ambiental en la zona lacustre del centro del estado de Veracruz como consecuencia del derrame de petróleo ocasionado por el incidente señalado en el punto anterior. Una vez concluidos dichos estudios, se le solicita informe a esta Soberanía de sus resultados obtenidos.

Sala de comisiones del Senado de la República, a 20 de abril de 2004.

La comisión: Sen. Juan José Rodríguez Prats, Presidente.- Sen. Manuel Cortina Reynoso, Secretario.- Sen. Luis Ricardo Aldana Prieto, Secretario.- Sen. Genaro Borrego Estrada.- Sen. Oscar Cantón Zetina.- Sen. Aracely Escalante Jasso.- Sen. Laura Alicia Garza Galindo.- Sen. Jorge Rubén Nordhausen González.- Sen. Luis Alberto Rico Samaniego.- Sen. Antonio Soto Sánchez.- Sen. César Raúl Ojeda Zubieta.- Sen. Verónica Velasco Rodríguez.

Señor presidente, es todo.”

El anterior Punto de Acuerdo, es un ejemplo de los mecanismos a disposición del Senado para mediar en los conflictos políticos existentes entre los distintos niveles del gobierno, en este ejemplo, un Senador del PRD por Veracruz, escaño ganado por primera minoría, solicitó que un alto funcionario de PEMEX atendiera con carácter de urgente un problema suscitado por un accidente que involucraba a PEMEX y había perjudicado al estado de Veracruz, entidad a la cual el senador representaba, hecho que corrobora también el vínculo entre senador y entidad federativa. Pasemos a otro ejemplo¹⁵⁴:

“COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

(Dictamen a discusión)

“COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL”

HONORABLE ASAMBLEA:

¹⁵⁴ *Ibíd*em, pp.276-277.

A la Comisión que suscribe le fue turnado para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente la propuesta con punto de Acuerdo, de fecha 20 de abril del año en curso, por el que se cita a comparecer al C. Procurador General de la República, ante la Comisión del Distrito Federal.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, la Comisión somete a la consideración de la Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Análisis de la propuesta.

La propuesta de mérito señala que derivado de los últimos acontecimientos referentes a escandalosos actos de corrupción en los que se encuentran involucrados servidores públicos y cercanos colaboradores del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de las diversas declaraciones que se han suscitado por diversos servidores públicos que han resultado inconsistentes, confusas y contradictorias; se amerita la comparecencia del C. Procurador General de la República.

II. Consideraciones de la Comisión

La comisión que dictamina coincide plenamente con los motivos expresados en la proposición con punto de Acuerdo y considera necesario señalar la importancia de que todos los servidores públicos, en cumplimiento de sus obligaciones y de las responsabilidades que se les imponen, deben actuar siempre con apego a la legalidad, y en una forma objetiva e imparcial.

Los escándalos derivados de actos de corrupción cometidos por servidores públicos del gobierno del Distrito Federal han indignado a la sociedad mexicana y, en particular a los habitantes de la Ciudad de México.

La comisión estima que en este asunto, donde existe un particular interés de la opinión pública, de los medios de comunicación, y de la ciudadanía en general, debe preponderar, ante todo, la transparencia, imparcialidad y objetividad de las investigaciones y de los procedimientos que se lleven a

cabo para imponer las sanciones a quienes resulten responsables, y para ello, es necesario contar con información adecuada y oportuna que permita despejar toda duda o sospecha sobre el mismo.

Por ello, la Comisión advierte su interés por conocer de manera detallada y precisa las acciones que la Procuraduría General de la República, está llevando a cabo para deslindar las responsabilidades legales que haya lugar en los actos de corrupción antes mencionados, el estado que guardan las investigaciones y el cumplimiento que se ha dado a las leyes en los procedimientos respectivos.

Por tal motivo, esta comisión considera importante la comparecencia del C. General Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, con la finalidad de que proporcione la información pertinente para que esta Soberanía cuente con los elementos suficientes que le permitan evaluar el citado asunto y, en su caso, tomar las medidas legislativas que estime conducentes conforme a derecho le corresponda.

Por lo anterior y con fundamento en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, las Comisiones se permiten someter a la consideración del Honorable Senado de la República, la aprobación siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. Con fundamento en los artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, en relación con el 108 de la propia Constitución, y el artículo 6 fracción primera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: se aprueba que, el Procurador General de la República comparezca el 12 de mayo del año en curso, a las 11 horas, en la Sala 5 del 5º piso de Torre de Caballito, sito Reforma 10 Col. Tabacalera, en esta ciudad, ante la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores para que comunique y explique en qué estado se

encuentran las indagaciones y averiguaciones sobre los funcionarios que han sido señalados como partícipes en actos de corrupción en el gobierno de la Ciudad. Así como el cumplimiento que se ha dado a las leyes en los procedimientos respectivos.

Dado en la sala de comisiones del Senado de la República, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil cuatro.

Comisión del Distrito Federal: Sen. David Jiménez González, Presidente.- Sen. Estaban Ángeles Cerón, Secretario.- Sen. Federico Ling Altamirano, Secretario.-Sen. Cecilia Romero Castillo.- Sen. Jesús Galván Muñoz.- Sen. Demetrio Sodi de la Tijera.- Sen. Joel Ayala Almeida.

Es todo Señor Presidente.”

El anterior Punto de Acuerdo, emitido por la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, conformada por 7 integrantes, solamente uno del mismo partido (PRD) que gobernaba la Ciudad de México en ese entonces, 2004, exigió la comparecencia de un funcionario de primer nivel del Ejecutivo, para conocer su punto de vista en torno a un asunto crucial en aquel entonces como lo era la cuestión de los video escándalos de René Bejarano¹⁵⁵.

Con los Puntos de Acuerdo anteriores se procura mostrar que el Senado interviene a través de Puntos de acuerdo y comisiones investigadoras, en la mediación de conflictos entre las diversas autoridades y que muestra el papel del senado como interlocutor de las necesidades de su entidad respectiva.

Por otro lado, el Proyecto de la Constitución de 1824 estableció la regla electoral según la cual los senadores serían electos por los congresos locales de cada entidad federativa, cuando dicha regla se eliminó, muchos afirmaron, es el caso de Carpizo¹⁵⁶, que con ello había perecido también la facultad de las entidades para incidir en la conformación de un Poder Federal, el Legislativo, vía integración de la Cámara de Senadores, es decir, asociaron designación de senadores por unos electores, diputados locales, con federalismo. En realidad, el

¹⁵⁵ Batres Guadarrama, op.cit., nota 129, pp.30-54.

¹⁵⁶ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, pp.150-220.

factor decisivo para determinar si la entidad participa o no en la elección de sus representantes ante el Congreso Federal es que los ciudadanos que la habiten participen en su elección. Al parecer, no hay diferencia alguna si lo anterior se logra vía elección universal o cerrada, esto es, por los ciudadanos con capacidad para hacerlo o por unos cuantos representantes de los mismos ciudadanos. Antes bien, se establece que la primera opción es mejor, es decir, el proceso para elegir a los senadores que representarán a la entidad ante el Congreso Federal debe involucrar a todos los ciudadanos de la entidad respectiva, pues de esta manera nos aseguramos que la elección tenga mayores cualidades democráticas, esto es, los representantes se envisten de mayor legitimidad.

Por tanto, la condición del senador como representante de su entidad, e interlocutor de los intereses de la misma, viene dada por la elección que los ciudadanos habitantes de la entidad realizan, pues ello implica que el Senador encarna los intereses de sus representados, pertenecientes ellos a la circunscripción estatal y, con ello, de la entidad en cuestión. Tal condición toma mayor realce ante una sociedad como la mexicana, misma que muestra hoy día desigualdades económicas, educativas, políticas, etc., entre las regiones que conforman nuestro territorio. Huelga decir que el desarrollo alcanzado en los rubros enlistados no es uniforme entre los estados del norte y aquellos del sur – sureste. Que el Senado juega un papel, debe jugar un papel ante dicha realidad, forma parte de las premisas de ésta investigación.

4.2.2. ABOLICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SENADO Y LA INSTAURACIÓN DE NUEVOS MECANISMOS PARA INCORPORAR LA PLURALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS

La eliminación del sistema plurinominal ha permeado por todas partes. En la reforma del Estado, en el rubro relativo a Régimen de Estado y Gobierno, según refiere José Martínez Vilchis¹⁵⁷, el Régimen de Estado incluyó temas relativos a:

- a) Sistema Semi presidencial
- b) Relaciones Ejecutivo-Legislativo, y
- c) Poder Legislativo.

Y dentro del rubro que concierne al Poder Legislativo, las propuestas que pretenden reformar al Estado mexicano han contemplado la reducción del número de integrantes del Congreso, así como el equilibrio en los periodos de sesiones del mismo. En efecto, los partidarios de la llamada Reforma del Estado han tenido como uno de sus objetivos la reducción del número de integrantes del Congreso, en otras palabras, la desaparición de los diputados y senadores plurinominales. Lo relativo a los diputados no es materia de éste análisis, en el caso de los senadores sí, pero aunque se coincide con el planteamiento de refundar nuestro Poder Legislativo no se concuerda con el argumento simplista que pugna por la reducción en el número de integrantes como si, *a fortiori*, reducción equivaliera a eficiencia y mucho más grave, los que pugnan por la eliminación ni siquiera han reparado en las graves consecuencias que su medida engendraría.

Es válida la refundación del Legislativo pero a condición que se construyan mecanismos para incluir al mayor número posible de expresiones o fuerzas políticas en la distribución de posiciones, habida cuenta que nuestra fórmula vigente para distribuir los escaños del senado es violatoria del voto popular. Y no se comulga con el objetivo planteado por algunos partidarios de la Reforma del

¹⁵⁷ Martínez Vilchis, José, *La reforma del Estado en Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, Vivero Ávila Igor (coord.), UAEM, IEEM, México, 2010, pp.338-339.

Estado pues no se apoya la reducción del número de integrantes del congreso y las razones han sido expresadas.

En tratándose del Senado, se considera, debe seguir conformándose por 128 miembros.

La crisis de legitimidad que padecen los representantes populares, tanto los de mayoría relativa como los plurinominales, ha llevado a la instauración de las candidaturas independientes y a la propuesta de reducir o eliminar la representación plurinomial, sin embargo, ninguna de tales medidas es suficiente, pues la adecuación del sistema Político Mexicano necesita transitar por un rediseño de nuestro Sistema Electoral que incluye cambiar las reglas para convertir votos en escaños, en este caso en el ámbito legislativo. Si cambiamos los mecanismos para elegir Senadores estaríamos efectuando una reforma de gran calado en nuestro Sistema electoral que obligaría a transformar nuestro Sistema de Gobierno y, ambas medidas, revolucionarían el Sistema Político Mexicano en su totalidad. Es decir, *la modificación de las reglas para elegir Senadores añadiría un superávit de legitimidad a nuestra Representación y disminuiría el carácter elitista de nuestra democracia.*

El Constituyente permanente modificó la Ley fundamental para permitir las candidaturas independientes, aunque al momento de escribir estas líneas no se ha aprobado aún la ley reglamentaria respectiva, que desde luego permitiría acceder al cargo de senadores de mayoría a candidatos independientes, cuestión ésta sí vinculada al tema de investigación. Cuando se instaure lo anterior una nueva variable se añadirá al fenómeno relativo a la conformación del Senado. Y de instrumentarse la medida, los beneficios tal vez serían enormes en términos de lograr un superávit de legitimidad en la Representación Política de nuestro Sistema, tanto a nivel Ejecutivo como en el caso del Legislativo. Luego entonces, para apoyar argumento recién delineado, hemos de reconocer que si el sistema electoral se ha revolucionado en aspectos inéditos como el de las candidaturas independientes, la configuración del Senado no puede ignorar *per se* cambios profundos, pero cuyo impacto sería enorme.

El asunto de fortalecer el Sistema Electoral Mexicano no ocupa solamente a teóricos y cientistas sociales, abarca también a políticos de primer nivel, cuya relevancia conceptual puede o no estar en entredicho, es el caso del diputado Beltrones quien también ha escrito sobre la manera de volver más eficiente nuestro Sistema Político vía fórmulas novedosas. En otras palabras, la reforma posible a nuestras instituciones políticas es asunto de la mayor relevancia, incluso, constituyen la obligación y meta principal de toda asociación política y por extensión de todo ciudadano y de todo ser racional. El senado mexicano como ha quedado manifestado, es parte del Constituyente Permanente y las leyes que elabora repercuten en todos los mexicanos, pero, ¿Qué calidad pueden tener estas últimas si una buena parte de los senadores no fueron electos por el pueblo mexicano? Pues con datos del 2012, la coalición del PRI obtuvo 37 por ciento de la votación y le fueron adjudicados el 47.66 por ciento de los escaños. ¿Son legítimas las leyes que aprueben dichos legisladores? Lo anterior no es cuestión menor pues quienes se autoproclaman mayorías no serían tales, toda vez que el electorado no les confirió tal condición. Si se tiene resuelto esto, se puede avanzar en los demás problemas de la agenda pública de un país. Si falla lo anterior, el resto de cuestiones sociales y económicas se complica. Es un medio, no un fin, pero sin duda de alcance invaluable.

Este trabajo de investigación se sitúa primeramente en los terrenos de nuestro Sistema electoral, pues las reformas propuestas en este ámbito repercutirían sin duda en nuestro Sistema Político y finalmente en nuestro sistema de Gobierno, variable esta última que a decir de Woldenberg no ha sufrido reformas de gran calado desde hace un buen rato, por tanto, la reforma del Estado y del Gobierno, incluyendo los mecanismos para elegir los órganos de este último son asuntos torales de la realidad nacional, transformación que obviamente tendría repercusiones en otros ámbitos de nuestras relaciones sociales.¹⁵⁸

La mayoría de las democracias occidentales desde hace buen rato vienen padeciendo la llamada crisis de la Representación, misma que, como bien señala

¹⁵⁸ Rivera Suárez, J. Francisco, op.cit., nota 38, pp.77-97.

Diego Valdés, y cuya referencia ya se realizó en el capítulo 1, es cada día menos representativa. A lo anterior debemos añadir un factor extra- político o si quiere, ajeno a nuestro derecho electoral pero desde luego no ajeno a nuestra realidad social. Veamos, la mayoría de países de América Latina hemos padecido desde hace alrededor de 2 décadas un severa crisis económica, la misma se ha traducido en reducción del crecimiento del PIB, desempleo, pérdida del poder adquisitivo del salario (caída del salario real), aumento en el número de grupos sociales excluidos del sistema, etc., entonces, cuando se pregunta a los latinoamericanos qué prefieren economía o democracia, nadie debe sorprenderse si la respuesta de ellos apunta a preferir la economía, el crecimiento o bienestar económicos por encima de otras cuestiones. No pretenden cargarse los datos hacia las posturas economicistas marxistas para las cuales el factor económico es el principal elemento para explicar y analizar la realidad social, solamente se pretende hacer énfasis en una cuestión fundamental en nuestras países pero ignorada varias veces por quienes pretende realizar estudios sobre nuestro comportamiento electoral y de cultura ciudadana hecho que los conduce a sesgos inauditos. Si lo anterior es cierto en tratándose de otros países latinoamericanos, cuánto mayor es en el caso de México, una país que ha tenido tasas de crecimiento prácticamente nulas desde hace 3 décadas pues el crecimiento poblacional ha neutralizado el magro crecimiento económico, permítase emplear un ejemplo; si el ingreso de una familia crece unos pesos por año pero en cambio el número de sus integrantes sigue aumentando a razón de 3 nuevos integrantes anualmente, este aumento en el número de miembros neutraliza el magro crecimiento de su riqueza y congela los niveles de vida de sus miembros. Esto ha ocurrido en nuestro país, y por ello nadie debe sorprenderse si los mexicanos, una buena parte, mira con desdén a sus instituciones, electorales en este caso, incluyendo el voto y la representación. Pues de América Latina, según datos de la CEPAL, somos la economía que registró el peor crecimiento económico en el 2011, incluso por debajo de Haití, y no hablemos del bajo nivel de salarios que percibe nuestra clase trabajadora, también de los más bajos del mundo. Como

corolario de este argumento se invoca la tesis de Adam Przeworski¹⁵⁹ quien al estudiar las democracias de América Latina encontró una relación entre economía y democracia o dicho en otros términos entre democracia y crecimiento económico y concluyó que cuando falla el crecimiento económico surgen condiciones poco propicias para el desenvolvimiento de la democracia, léase regreso o recrudecimiento del autoritarismo, es decir, la democracia requiere de crecimiento económico, por lo demás cruce de variables bastante lógica pues los pueblos antes que discutir sobre su forma de gobierno luchan por asegurar el pan en su boca. Es decir, no podemos pedirle a la democracia representativa más de lo que puede dar, o exigirle aquello que no está en su naturaleza proporcionar. Podemos si, realizar todas las medicaciones a nuestro sistema electoral y mientras continuemos presentando tales lastres en la esfera económica, no lograremos insertar al ciudadano en la lógica de la representación y la democracia, pues para aquel la necesidad económica antecede a toda preocupación por la calidad de su gobierno. Establecido lo anterior es preciso afirmar que el pésimo desempeño económico no es excusa para no transformar los sistemas electorales, aunque no debe desanimarnos que las variables exógenas, esto es ajenas, impacten negativamente en nuestro modelo de democracia representativa.

Entonces, la cuestión económica, variable exógena en el diseño de un nuevo sistema electoral y por ende político del país, escapa al diseño de los diseñadores de nuevas reglas electorales y, si ha sido mencionado, es por la cuestión siguiente: si bien las variables económicas no están dentro del esfera decisoria de lo electoral, no son ajenas a este último pues la democracia parece ser más bien una prolongación de la estructura económica y no a la inversa.

Volviendo con la fórmula para asignar escaños senatoriales, se dijo ya que 64 escaños deben seguir siendo asignados en razón de dos por entidad a la fuerza

¹⁵⁹ Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1991, pp.20-50.

que obtenga el primer lugar. Los otros 32 deben asignarse a la fuerza que obtenga el segundo lugar o primera minoría y los restantes 32 a la fuerza que obtenga el tercer lugar en la votación o segunda minoría. Como se desprende de lo anterior, con esta medida estaríamos estableciendo una suerte de sistema híbrido, casi idéntico al plurinominal, pues si bien no emplearíamos el axioma según el cual el porcentaje es quien asigna el escaño, típico del sistema plurinominal, estaríamos estableciendo un mecanismo con el que más de un escaño estaría en juego en cada circunscripción, entidades federativas en este caso y, además de los escaños para el triunfador, habría espacios disponibles para el primero y segundo lugares. Así, al primer lugar en cada entidad se le otorgarían dos escaños, al segundo lugar un escaño y al tercero también uno, con lo cual se rompería el principio del sistema de mayoría según el cual el primer lugar se lleva todo y el segundo y tercer lugar no obtienen nada. En esto radica la lógica de la propuesta presentada y la defensa que sobre la misma se ha realizado.

Otro dato que refuerza el hilo discursivo a favor de la fórmula presentada para integrar el Senado se vincula a la Propuesta del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, dentro de la llamada Reforma del Estado, que en el marco de la confluencia de actores políticos diversos, fue presentada en nuestro país en el 2007.¹⁶⁰ En el capítulo, Régimen de Estado y gobierno, en aquel año los senadores del PRD propusieron instaurar un esquema de representación proporcional pura en ambas cámaras: Cámara de Diputados, circunscripciones regionales y Cámara de Senadores, circunscripciones por estado. Su propuesta buscó modificar los artículos constitucionales, 52, 53, 54 y 56 y la ley reglamentaria electoral.

La propuesta que de esta investigación es cercana a la idea anterior. Al eliminar la circunscripción nacional para elegir senadores, y conservar sólo las circunscripciones estatales, eligiendo en cada una de estas a cuatro senadores, la fórmula convierte prácticamente el sistema de mayoría en uno plurinominal.

¹⁶⁰ La Reforma del Estado, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Senadores, México, 2007, p. 83.

Finalmente, es una medida que, a largo plazo debe valorarse, elegir los senadores mexicanos a través del sistema plurinominal en cada entidad, pues como ya ha quedado asentado, el sistema plurinominal traduce con mayor precisión la decisión de los electores.

4.3. EL SENADO, REPRESENTANTE DE LA NACIÓN O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. POSTURAS A FAVOR Y EN CONTRA, CARPIZO, MADRAZO, IMER B.FLORES. DE CÓMO LA CUESTION ANTERIOR INCIDE EN EL DISEÑO DE LA FÓRMULA PARA ASIGNAR LOS ESCAÑOS. CRÍTICA.

Se dejó para el final, el análisis de tan importante cuestión. Desde el inicio de la investigación se ha enfrentado tan importante dilema, buscando resolver la disyuntiva en torno a la representación política ejercida por el senado mexicano. ¿A quién representan los senadores? Buena parte de la investigación se ha encaminado a resolver la polémica. Misma que también ha ocupado a buena parte de nuestros constitucionalistas, existiendo partidarios de una y otra postura. Para Carpizo, Madrazo, Rodríguez Lozano y otros, incluyendo los artífices de la actual fórmula senatorial que data de 1996, los senadores representan únicamente a la Nación. Dado que las aportaciones de tan destacados juristas mexicanos constituyen el estado teórico actual del fenómeno socio jurídico materia de éste análisis, esta investigación no puede ignorarlas.

Para Burgoa Orihuela, en el extremo, *“La implantación del Senado en la constitución de 1824 no tuvo ninguna justificación real”*.¹⁶¹ En tanto para Jorge Madrazo¹⁶², el primer senado de 1824 surgió con la representación de las entidades federativas, dado que el nombramiento de los senadores se realizaba en las legislaturas locales, siendo en nuestra historia constitucional el único senado verdaderamente federativo. Y va más lejos Madrazo al sostener que: *“La idea de que la institución del senado es consustancial al sistema federal ha sido*

¹⁶¹ Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional Mexicano, 2ª ed., México, Porrúa, 1976, p.601.

¹⁶² Madrazo, Jorge, op.cit., nota 2, pp. 997-1010.

*desmentida por el constitucionalismo mexicano*¹⁶³, empleando pasajes de nuestra historia para reforzar su dicho. “*La consecuencia del golpe de estado de 1835 fue el desconocimiento del Estado federal y la creación en su lugar de un sistema centralista que, sin embargo, conservaba la institución senatorial*”¹⁶⁴ En nuestra óptica, de la elección de senadores por las legislaturas estatales no se desprende que la entidad ejerciera una facultad propia del federalismo. Antes bien, ello nos habla de una elección indirecta, no propiamente democrática y no muy legítima pues de no ser así la elección directa de representantes nunca habría sustituido a la indirecta en la mayoría de las democracias representativas, desplazando así las elecciones en que electores y notables- y el mismo electorado- ejercían un papel fundamental. Además, que la Constitución retrógrada de las ‘7 Leyes’ de 1836 incorporara al senado, *de iure* y no *de facto*, no implicó que el senado mexicano fuera compatible con el centralismo. La institución que los centralistas denominaron senado fue todo menos eso pues convirtió al senado en una mera cámara colegisladora, según se asentó en el capítulo 2 y bien le pudieron haber denominado gerontocracia o aristocracia mexicana, el nombre es irrelevante, pero tal institución fue absolutamente ajena a las funciones que un senado cumplía en estados federalistas como el norteamericano de entonces o en otras latitudes como Argentina o Brasil.¹⁶⁵ Es momento además de aclarar lo siguiente, no existe un federalismo, como bien ha sistematizado Alfred Stepan¹⁶⁶, al menos es posible ubicar 3 tipos de federalismos, no uno solo, por tanto resultaría más apropiado señalar que nuestro constitucionalismo quebranta la pretendida vinculación entre senado y un tipo particular de federalismo y no con el federalismo en sí.

¹⁶³ Ídem

¹⁶⁴ Ídem

¹⁶⁵ Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada, IFE, México, 2011, pp.58-63, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2011/ELECC-LEGYPRES.pdf>

¹⁶⁶ Stepan, Alfred, op.cit., nota 32, pp.1-3.

En el lado opuesto, teóricos contemporáneos como Imer B. Flores¹⁶⁷ sostienen que el actual senado mexicano debe representar a las entidades, y por tanto debe eliminarse de la actual fórmula electoral senatorial todo vestigio que atente contra este principio, como los senadores plurinominales. Cabe añadir que la fórmula electoral de este renombrado jurista elimina los senadores plurinominales y conforma al senado únicamente por 96 escaños, según se detallará en la siguiente sección. Sin embargo, la cuestión relativa al vínculo u asociación entre federalismo, o federalismos, y senado, es desde luego sumamente compleja. E incide ciertamente en el diseño de la fórmula electoral para el senado.

En 1847 dice Jorge Carpizo¹⁶⁸, se le otorgaron al distrito federal dos senadores y se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores (que esta investigación denomina fórmula para asignar estos escaños) *“Esto dos datos son de especial importancia 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”*¹⁶⁹ Para éste eximio constitucionalista, desde 1847 nuestro senado dejó de ser parte esencial del federalismo mexicano. De vuelta con Madrazo, quien en esencia comparte la visión de Carpizo, refiere que:

“El último nexo entre el senado y las entidades federativas se rompió en el congreso Constituyente de Querétaro. Ciertamente la presencia del senado ya no suscitó polémica. Sin embargo, es de mencionarse que el proyecto establecía que:

*La legislatura de cada estado declararían electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieran emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirán entre los dos que tuvieran más votos”*¹⁷⁰

¹⁶⁷ Flores, Imer, op.cit., nota 1, pp.27-55.

¹⁶⁸ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, p.16

¹⁶⁹ Ídem

¹⁷⁰ Madrazo, Jorge, op.cit., nota 2, pp.997-1010.

Así, para ambos constitucionalistas la sustitución de las legislaturas de los estados como grandes electoras de los senadores significó la extinción del último vínculo entre senado y federalismo. El argumento de Madrazo continúa en esta tesitura: *“en el debate, las legislaturas perdieron este último asidero de elector, pues el constituyente reprobó el sistema, decidiéndose por la mayoría relativa como criterio de elección de los senadores.”*¹⁷¹

Si Carpizo, Madrazo y demás, tienen razón, el senado desde 1835, y con mayor rigor en la Constitución de 1917, no representa más a las entidades sino a la Nación. Esta postura, de la cual se derivan muchas otras, nos llevaría a concluir que el senado tampoco es esencial al federalismo y en el mismo tenor, ni el bicameralismo lo es. Y el pretendido vínculo entre senado y federalismo o federalismos tampoco existiría. ¿Qué relación guarda esta polémica con el objetivo de esta investigación? Pues bien, si a la postura en comento le asiste la razón, el Senado mexicano ya no es un espacio donde las entidades federativas estén representadas y por tanto, los senadores plurinominales están plenamente justificados. Es decir, la actual fórmula para asignar los escaños del Senado mexicano es legítima y está plenamente sustentada. Y entonces, los detractores del sistema plurinomial en el Senado incurren en una contradicción gravísima. Pues si para ellos, Senado y Cámara de Diputados son prácticamente dos caras de la misma moneda, y al serlo, las reglas que aplican para integrar la primera deberían aplicarse también en la segunda (bicameralismo simétrico), y si mutilan a una lo mismo debe hacerse con la otra. De este modo, su pretendida eliminación de los congresistas plurinominales, objetivo buscado por muchos de los reformadores del Estado, según sistematiza José Martínez Vilchis¹⁷², debe explicar también cómo incluir o mejor dicho, cómo remediar las patologías inherentes a todo sistema de mayoría, una de ellas, que en cada circunscripción, estatal, local o del tamaño que sea, forzosamente hay un sólo ganador, (sigue siendo uno en el caso de los senadores de mayoría pues los dos senadores electos en cada entidad se muestran al elector como uno sólo), otorgándose dos

¹⁷¹Ídem

¹⁷² Martínez Vilchis, José, op.cit., nota 157, pp.338-339.

posiciones al primer lugar y una al segundo (primera minoría), en cada entidad. Pero el resto de fuerzas políticas quedan fuera. A pesar que a nivel local u federal obtengan votaciones altas. Se reitera; siendo diputados y senadores, ambos, representantes de la Nación, los esquemas implementados en una cámara, a fin de garantizar la máxima pluralidad e inclusión de todos los segmentos y grupos sociales, deben garantizarse en la otra, pues siendo estas similares, no habría fundamento alguno para oponerse.

La postura seguida por Carpizo y Madrazo, entre otros, conduce a colegir que necesariamente el bicameralismo mexicano se justifica solamente en razón de las funciones que como cámara colegisladora y revisora juega una de ellas con respecto a la otra. No más. A tales conclusiones nos ha llevado el razonamiento que considera al senado y la cámara de diputados como representantes, ambas, de la Nación.

De vuelta con Madrazo¹⁷³, este jurista, al debatir sobre la polémica en torno a la representación política de los senadores; Nación contra Entidad, sostiene que el aspecto que mejor podría relacionar al senado con las entidades federativas, sería la designación del mismo número de senadores para todos los estados, sin importar la población. En seguida rompe con esta posible línea argumentativa, pues Madrazo utiliza la desigual representación en los senados de naciones como Alemania y Canadá, usándolas como ejemplos para romper el argumento que en apariencia, mejor ejemplificaría el vínculo entre senado y federalismo. Así, refiere que en Alemania se asignan 5 representantes a cada uno de los Lander con más de 6 millones de habitantes, 4 representantes a los tres con población oscilante entre 2 y 6 millones de habitantes y 3 representantes por cada uno de los que cuentan con más de 1 millón de habitantes.

Sobre el particular esta investigación sostiene lo siguiente:

- a) Emplear los ejemplos de otras naciones para validar o invalidar el pretendido vínculo entre senado y federalismo, no resulta del todo afortunado pues toda regla tiene una excepción. La regla consiste en la asignación de escaños en la cámara alta de manera equitativa a todas las

¹⁷³ Ídem

entidades que integran un estado federal, un cierto tipo de estado federal para ser más precisos, ésta conformación es fundamentalmente ideal en el sentido del tipo ideal weberiano¹⁷⁴, esquemática, teórica, aunque ello no significa que no esté presente en la realidad. Y si los casos de Canadá y Alemania rompen la lógica pretendida, podrían enumerarse los casos de 2 naciones latinoamericanas, Argentina y Brasil, que continúan integrando el senado según el esquema original, esto es, asignando el mismo número de escaños a cada entidad, 3 en el caso de Argentina. (México, como es sabido, rompió este principio al instaurar los senadores plurinominales), cuestión que fue abordada en la sección sobre el bicameralismo del capítulo 1. Así entonces, si bien 2 naciones en apariencia rompen la asignación paritaria de escaños y con ello el pretendido vínculo entre federalismo y senado, otras 2 naciones ejemplifican el vínculo al asignar los escaños de manera paritaria. Esta discusión, vuelve a reiterarse, sí es materia de esta Tesis, pues al analizar si en un estado federal los escaños se asignan o no de manera paritaria a todas las entidades, se pretende aclarar cuál debe ser la fórmula para asignar los escaños.

- b) La regla no se destruye aún y a pesar de las naciones que la desvirtúan pues más bien podríamos inquirir sobre las condiciones particulares, históricas de estas dos naciones que las han llevado a construir una cámara alta cuya fórmula electoral senatorial rompe el principio de la igualdad y se construye con criterios desiguales como el número de habitantes. Y aún más, los casos de Canadá y Alemania nos son lejanos, en tanto los de Brasil y Argentina, e incluso el de los propios Estados Unidos no lo son. Con Brasil y Argentina compartimos sistema normativo, pasado común y extensión territorial amplia, somos de hecho, las 3 naciones con mayor extensión territorial de Latinoamérica, siendo la extensión territorial una variable necesaria al discutir sobre los federalismos. Y, ambas naciones, han edificado su fórmula senatorial con

¹⁷⁴ Se remite al capítulo 1, apartado Representación y Legitimidad, que de manera sucinta describe ésta discusión.

criterios semejantes al nuestro (hasta 1996), por tanto, si de invocar ejemplos de otras latitudes se trata, las 2 naciones latinoamericanas comparten más características con nosotros que Canadá y Alemania. No es sostenible entonces el pretendido argumento con el que se pretende romper el vínculo entre senado y federalismo, pues además de no realizar la pertinente puntualización en torno a federalismo y federalismos, se pretende hacer creer que el tipo de federalismo de Canadá y Alemania – que rompe en efecto la asignación paritaria de escaños- basta para pulverizar el pretendido vínculo entre senado y un tipo de federalismo, mientras que en otros federalismos, Argentina, Brasil y hasta hace casi 20 años, México, el vínculo persiste. Se observa así que el camino para despejar la incógnita planteada al inicio de esta investigación poco a poco se viene despejando.

Sin embargo, la postura que niega el vínculo entre senado y federalismo, y según la cual el senado no representa más a la Nación sino a los estados -según se ha mostrado a lo largo de la presente Tesis-, en México ganó consenso en la década de los 90s del siglo pasado y pareció convencer a todos que su fin era loable. Incluso un teórico reciente, Aldo Medina García¹⁷⁵, también sostiene que los senadores plurinominales mexicanos son una gran mejora democrática, pues habiendo estado excluidos durante la casi totalidad del régimen del partido único, los partidos llamados minoritarios pudieron acceder al Senado, ya no esporádicamente como en 1988, sino de manera general, institucionalizada.

Triunfó así en el derecho positivo electoral del siglo pasado, la visión sostenida por destacados constitucionalistas como Carpizo, Madrazo, Rodríguez Lozano, entre otros, para quienes el senado dejó de representar a las entidades federativas desde el momento en que a las legislaturas estatales se les negó la facultad de elegir a este tipo de representantes. Más, como se seguirá haciendo notar en las líneas siguientes, se discrepa de tal punto de vista y la desavenencia no es minúscula. Pues el núcleo duro de esta investigación se ha construido buscando fundamentar otra visión, según la cual desde 1824 y hasta 1996 (salvo

¹⁷⁵ Medina García, Aldo, op.cit., nota 148, p.5-50.

el período de 1857 a 1872), en nuestro país el senado representó siempre a las entidades federativas.

En otro orden de ideas, existe, sin embargo, una conclusión mucho más grave, que además de negar el vínculo entre senado y federalismo, sostiene la nula importancia del primero para el segundo. Al respecto sostiene Carpizo:

“Examinemos los dos aspectos de la llamada intervención de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal: a) la integración del senado de la república, y b) su participación en el proceso de reformas constitucionales.

a) El Senado está integrado por dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. Tradicionalmente se ha creído que la existencia del senado es esencial en un sistema federal y que los senadores representan a las entidades federativas con lo que se logra el principio de igualdad entre ellas, principio contrario en la cámara baja, donde cada estado miembro está representado según su número de habitantes.

El punto anterior no nos parece certero, pues consideramos que los senadores, así como los diputados- según el artículo 51- son representantes de la nación y no de las entidades federativas; para esta afirmación –como ya hemos expresado en otra ocasión- nos basamos en las siguientes ideas: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad, el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores; es decir: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar ningún otro empleo federal o estatal por el cual obtengan honorarios, igual termino para conmutarse la renuncia tacita e igualdad en las responsabilidades.”¹⁷⁶

Desde las premisas que guiaron esta investigación se daba por sentado el lazo indisoluble entre federalismo y senado en tratándose de México. Por ello se buscó esclarecer, en la medida de lo posible, el concepto de federalismo. Al perseguir

¹⁷⁶ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, pp.128-129.

éste último propósito, en apariencia, iba a quebrantarse la delimitación conceptual de la investigación, pues si el objetivo de esta última apuntaba a establecer una nueva fórmula para asignar escaños, el estudio del federalismo parecería alejarse a todas luces del objetivo apuntado.

Desde luego, la hipótesis de este trabajo tácitamente establece que sí hay un vínculo entre ambas instituciones políticas y si bien trató de mostrarse el nexo entre ambas instituciones a partir de ciertos argumentos, uno de ellos el histórico, consistente en la implementación simultánea, en el tiempo, de ambas instituciones, tanto en el primer país de la tierra que lo llevó a cabo - Estados Unidos- como en el nuestro, a finales del siglo XVIII en el primer caso y en 1824 en el segundo, y posteriormente en otras naciones del mundo, un segundo argumento pareció descansar en el bicameralismo - en cuyo seno el senado es determinante - en estados federalistas. Pese a todo, la esencia del vínculo entre estado federal y senado no quedaba suficientemente claro. Pues no bastaba señalar que buena parte de los estados federales han implementado en su Constitución la división del Poder Legislativo en dos cámaras y que de tal hecho debía deducirse el nexo entre federalismo y senado.

El diagnóstico anterior cambia al invocarse la tesis de la intervención de las entidades federativas en la formación de la llamada voluntad federal, cuestión que atinadamente Carpizo retoma de la doctrina y cuya esencia radica; a saber, en la integración del senado de la república y la participación en el proceso de reformas constitucionales. Éste planteamiento, traída a colación por el propio constitucionalista, conducirá a conclusiones distintas en ésta investigación. Como sea, el vínculo entre federalismo y senado deja de sustentarse en la nada y se corporiza en un mecanismo dual: integración del senado y reformas constitucionales, rubros que conforman la llamada voluntad federal. No fue, hasta éste momento, que el esgrimido vínculo entre ambas instituciones jurídico - políticas pudo esclarecerse.

Es decir, ¿Cómo intervienen las entidades federativas en la formación de la voluntad federal? Los tratadistas, como Carpizo, sostienen que lo hacen a través

de las 2 vías referidas. Aquí radica el vínculo entre federalismo y senado, un tipo de federalismo más propiamente, esgrimido en la hipótesis de este trajo. Veamos.

Un cierto tipo de estado federal implica que las entidades participen en la formación de la voluntad federal, esta última política y jurídica. Si bien dichas entidades son autónomas para gobernarse y promulgar sus leyes internas no lo son en lo relativo a la formación de la voluntad federal; ésta última un conjunto de decisiones que involucran a todas las entidades. Sin embargo, tampoco la federación puede imponerles decisiones en abstracto. Las entidades deben ser consultadas. ¿Cómo? Otorgándoles derechos similares, iguales, a todas, tanto para constituir el senado como para reformar la Constitución. Lo segundo no es materia de éste análisis, lo primero sí. Por ello, una clase de estado federales serán tales si sus entidades participan en la formación de la voluntad federal. De otra suerte solamente tendríamos un Estado unitario descentralizado. Pero en dicha formación el senado juega un papel protagónico. Así entonces, será menester discutir las reglas, la manera en que las entidades participan en la formación del senado. Estas últimas, sin duda alguna, objetivo de ésta investigación.

Un estado federal, en sus diversas variantes y de acuerdo a lo manifestado, es aquel donde el poder político está descentralizado. Si bien el poder del estado en su conjunto, de toda la federación es uno, a las regiones o entidades se les constituye también como poderes dentro de las aéreas de su competencia, siendo autónomas para decidir lo relativo a su gobierno interior. Pero además, las entidades tienen derecho a voz y voto en la toma de decisiones de cuestiones relativas al gobierno de toda la federación, que las involucren precisamente, a este fenómeno los tratadistas, como Carpizo, le denominan la formación de la voluntad federal.

El punto de vista de Carpizo, equiparando la representación política de la Cámara de Diputados con aquella del Senado, según se hizo ver en el capítulo 3 y 4, fue la visión que a la postre se impuso en nuestro derecho positivo electoral. La reforma de 1996 que sancionó los senadores plurinominales, significó el triunfo de la postura delineada por Carpizo. Según ésta, derivado del artículo 51

constitucional, los senadores mexicanos también representan a la Nación, y no a sus entidades. Así entonces, en torno a ésta discusión radica la mitad de toda esta investigación pues el resto lo constituye la crítica al premio de mayoría que de manera tácita incorpora la fórmula senatorial.

En otro orden de ideas, ¿El artículo 51 constitucional es razón suficiente para concluir que los senadores mexicanos representan a la Nación y no a las entidades? ¿Basta la similitud en el régimen de responsabilidades y de requisitos entre ambos tipos de representantes para concluir que su representación es idéntica? ¿Dónde queda el asunto de la integración del senado como mecanismo de formación de la voluntad federal?

Desde luego, la similitud entre el régimen relativo a los diputados y a los senadores, incluyendo sus sanciones y prerrogativas no es argumento suficiente para concluir que la representación ejercida por diputados y senadores sea idéntica. Y dicho régimen es secundario, el fondo del problema no radica en señalar diferencias o semejanzas entre los requisitos para ser diputado o senador, como tampoco lo sería traer a colación las similitudes o diferencias entre las reglas electorales para integrar una cámara y otra. El fondo del asunto para determinar el alcance del artículo 51 radica en establecer si los senadores representan a las entidades federativas, *de iure* pero también de facto pues ésta cuestión sí está ligada directamente con la formación de la voluntad federal a través de la integración del senado. (Cuestión que nuestra Ley Suprema parcialmente establece en el artículo 56 al establecer que 3 senadores sean electos en cada entidad, con lo cual parcialmente concede que los senadores representan a las entidades, aunque cierto es, luego da vuelta atrás al permitir la existencia de los plurinominales). Lo primero sería relativamente fácil de establecer si sostuviéramos como prueba principal el contenido de alguna disposición constitucional nuestra que a la letra dijera que el senador representa a la entidad y no a sus habitantes. Lo segundo, lo fáctico, sólo se obtiene analizando la realidad. Un senador, y esto no pudo apreciarse en México antes de 1995, pues el federalismo previo a esta fecha era un federalismo que en realidad no era tal, sino

centralismo liso y llano¹⁷⁷, en el que el presidencialismo exacerbado y el partido hegemónico convertían en letra muerta al federalismo mexicano, únicamente *vigente de iure*. Un senador se reitera, juega un nuevo papel en las relaciones entre la Federación y las entidades, pues en el siglo XXI está obligado a tomar sus decisiones en medio de situaciones críticas que lo obligan a elegir entre los intereses de la entidad que lo eligió y el resto de la federación. Tomemos como ejemplo las decisiones de los senadores fronterizos ante el alza al IVA y los de Tabasco en el caso de la Reforma Energética. Desde luego, éstos últimos no pudieron emitir su voto sin antes haber ponderado esa cuestión que podríamos llamar el interés de su entidad o la voluntad de la entidad en cuestión. Enseguida se presenta una Tabla comparativa que, a propósito del proceso de reformas constitucionales, que en un primer momento involucra a los senadores precisamente, permite observar cómo se despliegan estos dos componentes de la formación de la voluntad federal; a saber, integración del senado y reformas constitucionales partir de un procedimiento que les antecede; la formación de la voluntad de la entidad federativa.

CUADRO 12.TABLA COMPARATIVA
RELACIÓN GOBERNADOR, SENADORES DE MAYORÍA, SENTIDO DEL VOTO
EN REFORMA ENERGÉTICA Y PARTIDO POLITICO. ANÁLISIS POR ENTIDAD
FEDERATIVA

Entidad	Partido Gobernante	2 Senadores de Mayoría Partido	Sentido del Voto Senadores de Mayoría y Reforma Energética A favor o En contra	Correlación de las Variables (Gobernador, Senador, Voto), Positiva +, Coinciden las 3, Negativa -, no coinciden	Sentido del Voto Congresos Estatales y Reforma Energética
Aguascalientes	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Baja Norte	PAN	PAN	A favor	Positiva	A favor
Baja Sur	PAN	PRI	A favor	Negativa	A favor
Campeche	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Chiapas	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor

¹⁷⁷ Peschard, Jacqueline, op.cit., nota 70, pp.80-92.

Chihuahua	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Coahuila	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Colima	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Querétaro	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Quintana Roo	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Durango	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
San Luis P.	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Sinaloa	ALIANZA	PRI	A favor	Negativa	A favor
Sonora	PAN	PRI	A favor	Negativa	A favor
Guanajuato	PAN	PAN	A favor	Positiva	A favor
Guerrero	PRD	PRD	En contra	Positiva	En contra
Hidalgo	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
D.F.	PRD	PRD	En contra	Positiva	En contra
México	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Michoacán	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor*
Morelos	PRD	PRD	En contra	Positiva	A favor*
Jalisco	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Tabasco	PRD	PRD	En contra	Positiva	En contra
Tamaulipas	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Tlaxcala	PRI	PRD	En contra	Negativa	A favor
Nayarit	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Nuevo León	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Puebla	PAN	PRI	A favor	Negativa	A favor
Oaxaca	PRD	PRD	En contra	Positiva	A favor
Veracruz	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Yucatán	PRI	PAN	A favor	Negativa	A favor
Zacatecas	PRI	PRI	A favor	Positiva	A favor
Totales	32		A favor=26 entidades En contra=6 Entidades	21 positivas + 11 negativas -, Total=2	A favor=27 congresos En contra=3 congresos *Hubo oposición en la emisión=2 Congresos

Fuente: Propia, elaborada con datos del IFE respecto a la distribución de los 2 senadores de mayoría, basándose en los 32 portales de los institutos electorales estatales para los datos de los gobernadores y la Revista Proceso respecto al sentido del voto en la aprobación de la Reforma Energética en diciembre del 2013.¹⁷⁸

* Rojo=PRI, Azul claro=PAN, Amarillo= PRD, pues la coalición de Izquierda que gobierna tales gubernaturas ha sido encabezada por el PRD. Sinaloa fue ganada por una amplia alianza pero el gobernador actual no se asume como militante de ningún partido, por ello la denominamos Alianza celdilla gris. En el caso de Chiapas, aunque el gobernador proviene de las filas del Partido Verde, la colocación

¹⁷⁸ Véase La Reforma Energética en <http://www.proceso.com.mx/?p=360118>.

ganadora fue encabezada por el PRI, por ello se considera al PRI como partido gobernante.

* La correlación es positiva +, cuando las celdas de la columna Partido Gobernante, Senadores de Mayoría y Sentido del Voto tienen el mismo color en cada uno de los 32 renglones relativos a cada entidad. Es negativa cuando las respectivas celdas no coinciden como en el caso de Aguascalientes cuyo Gobernador pertenece al PRI y los 2 senadores de mayoría al PAN.

* Se toma como referente únicamente el partido o fuerza política de donde provienen los 2 senadores de mayoría, pues se asume que como portavoces de la primera fuerza política representan la voluntad de los ciudadanos de la entidad respectiva, no ocurre lo mismo con los senadores de primera minoría pues los mismos no representan la voluntad ciudadana asumida como mayoritaria en cada entidad. Y desde luego los senadores plurinominales están excluidos pues no fueron electos en cada entidad, su representación obedece a una circunscripción nacional.

ANÁLISIS DE LA TABLA COMPARATIVA, RELACIÓN GOBERNADOR, SENADORES DE MAYORÍA, SENTIDO DEL VOTO EN REFORMA ENERGÉTICA Y PARTIDO POLITICO

Esta investigación está empleando el caso de la aprobación de la Reforma Energética en el Senado de la República - cuyos alcances si bien no son materia de análisis sí lo son en cambio los procedimientos para la aprobación de la Reforma en lo que atañe a la participación de los senadores en los mismos, al ilustrar el problema del vínculo entre senado y federalismo - que, como ha sostenido el Dr. Carpizo, para un sector de la doctrina se verifica a través de la integración del Senado y el proceso relativo a las reformas constitucionales. Bien, la tabla anterior describe el partido que gobierna en cada una de las 32 entidades federativas (32 renglones), la fuerza o partido al cual pertenecen los senadores de mayoría en cada entidad (tercera columna), el sentido del voto al discutirse la Reforma de estos últimos, la correlación entre las variables gobernador, senador y sentido del voto, añadiéndose un cuarto elemento, el sentido del voto en cada congreso estatal.

En otro orden de ideas, la reforma energética obligó a cambiar los artículos constitucionales 25, 27 y 28, y tratándose de una modificación a la Ley Suprema se requirió la aprobación del Constituyente permanente, conformado por la Cámara Baja, la Alta y la mitad mas uno de los congresos estatales. Es decir, se

presentó a las entidades la oportunidad de participar en el proceso de reformas constitucionales en un régimen que, como el mexicano, se asume como federal. En tanto, el otro mecanismo constitutivo de la llamada voluntad federal ya se había desplegado un año antes, en 2012, cuando en las 32 entidades del país los electores eligieron los 2 senadores de mayoría en cada entidad.

Así entonces, si se observa el renglón último, relativo a los totales, se notará que de las 32 entidades que integran la república, en 6 de estas el voto de los senadores de mayoría fue contrario a la reforma, lo anterior si asumimos que tales senadores reflejaron la voluntad popular o los intereses de su respectiva entidad como se ha sostenido líneas arriba. Así, en 6 entidades del país se opusieron a la reforma energética, en tanto en las restantes 26 se votó a favor, aceptando, sin conceder, que la relación de las 3 variables refleja la voluntad mayoritaria dominante en cada entidad federativa. En la gráfica, estos 6 renglones corresponden a las siguientes entidades: Guerrero, Distrito Federal, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca y Tabasco. En todas, excepto en Tlaxcala, observamos que el PRD encabeza el gobierno estatal y las 2 senadurías de mayoría y, en todas, el sentido del voto fue adverso a la reforma, derivándose del mismo gráfico que la correlación es positiva pues coincidieron las 3 variables elegidas como ilustrativas de la voluntad de la entidad federativa y, tratándose de una democracia representativa como la nuestra, dicha voluntad queda fuera de duda al coincidir en un mismo partido (postura ideológica política) el poder ejecutivo local, 2 escaños federales y el sentido del voto en el senado. Esta correlación positiva en el caso de las entidades gobernadas por el PRD refuerza la tesis de los senadores como representantes de la entidad y no de la Nación, pues hay una correspondencia biunívoca, matemática, en las variables elegidas, a saber: partido que gobierna la entidad, oposición a la reforma energética – constatada además en las declaraciones en contra de la Reforma de los respectivos gobernadores¹⁷⁹ - y el sentido final del voto de sus senadores. El hilo argumentativo en cuestión se

¹⁷⁹ “*Va Tabasco por fondo especial para estados petroleros*”, el gobernador de Tabasco, Arturo Núñez Jiménez, durante la presentación de su Primer Informe de Gobierno, La Jornada, 11 de noviembre de 2013, p. 20.

refuerza aún más si se traen a colación los datos de la última columna, la del voto de los congresos estatales, en el Distrito Federal, Guerrero y Tabasco - los 3 con correlación positiva en contra de la Reforma - sus respectivos congresos locales también votaron contra la Reforma, formando un bloque donde coincidieron control de la gubernatura, senadores de mayoría, congreso local, sentido del voto y fuerza política. No ocurrió así en Oaxaca, donde el PRI y el PAN sumados lograron aprobarla, pero en cambio los congresos de Morelos, gobernado por el PRD, y de Michoacán gobernado por el PRI, la Izquierda tuvo la fuerza necesaria para entorpecer la aprobación de la reforma que nos ocupa.

La anterior correlación no ocurre tratándose del PAN, pues en el caso de éste último sólo obtiene una correlación favorable en dos entidades: Baja California Norte y Guanajuato, pues en el resto de entidades donde el PAN detenta los escaños de mayoría, no controla las gubernaturas, o controla la gubernatura pero no los escaños de mayoría, como ocurre en Sonora. En el caso del PRI, tiene correlación positiva en 14 entidades, es decir, es claro depositario de la voluntad popular en las mismas pues todo lo argumentado en tratándose del PRD es aplicable al PRI. Desde luego, no se está discutiendo en este espacio quien controla más ejecutivos estatales ni mucho menos si en razón de tal mayoría el PRI estuvo o no legitimado para impulsar los cambios constitucionales que finalmente ocurrieron, no, la cuestión que aquí se ventila es la pertinencia de la tesis según la cual los senadores del México del siglo XXI representan a sus entidades respectivas y no a ese conglomerado de voluntades y decisiones amorfas que podríamos englobar bajo el sustantivo Nación.

De los datos anteriores puede inferirse que la correlación pretendida no deja lugar a dudas, en 21 entidades se observa una correlación positiva, sea a favor del PRI, PAN o PRD, es decir, en 21 estados de la república, a todas luces los senadores se mostraron representantes de los intereses o voluntad de su entidad respectiva y no de la Nación o algún ente federal. Con su voto, vinculado a las demás variables mencionadas, los senadores ejemplificaron que en el proceso de reformas constitucionales – un mecanismo para materializar el vínculo entre federalismo y senado - las entidades participan mostrando sus diferencias en

grado de desarrollo, dotación de recursos naturales, entre otros, que finalmente se materializaron al constituirse el Senado - en 2012 en el caso de los senadores y algunas gubernaturas – determinando así la correlación de fuerzas mayoritaria en cada entidad, cuyos proyectos políticos distintos en la Cámara Alta permitieron constatar que un posible interés nacional se constituye por un abigarrado mosaico de voluntades o intereses locales. ¿Es posible entonces hablar de un interés nacional en estados federales, mejor dicho, de un interés nacional en estados con un tipo específico de régimen federal como el mexicano?

¿Habrían estado legitimados los senadores de Izquierda a votar a favor de una modificación no propuesta en su plataforma política y a la cual sistemáticamente se ha opuesto la izquierda desde hace varios años, y a la cual la mayoría de los ciudadanos de cada entidad no asumieron como suya al haber electo a estos senadores como la primera fuerza política?

En otro orden de ideas, hay cuestiones como la amenaza externa, las relaciones con otros estados soberanos, que sí constituyen factores cohesionadores de todo estado federal, pero hay materias donde no es posible hablar de un interés nacional, único, pues en su lugar lo que observamos es un mosaico multicolor de intereses diversos y opuestos, donde los senadores se convierten en portavoces de tales divergencias o fracturas sociales.

En suma, el federalismo puede apreciarse nítidamente sólo cuando los gobiernos de las entidades y el de la federación son encabezados por partidos distintos así como cuando existe un bicameralismo fuerte, es decir, hay al menos dos fuerzas que disputan el control del mismo. Estados Unidos conoció este fenómeno mucho antes que nosotros pues hasta antes de la última década del siglo XX en nuestro país dicho fenómeno fue desconocido. En cambio, cuando el Poder Ejecutivo de una entidad es encabezado por un gobernador proveniente de un partido distinto al que integra la mayoría en el congreso federal, y los senadores de la entidad a su vez son del mismo partido que el gobernador, la cuestión federal toma otro cauce y es fácilmente asimilable, según se desprende de la gráfica anterior.

Un estado federal, cierto, es aquel donde el poder político está descentralizado. Si bien el poder del estado en su conjunto, de toda la federación es uno, a las regiones o entidades se les constituye también como poderes dentro de las aéreas de su competencia, siendo autónomas para decidir lo relativo a su gobierno interior. Pero además, las entidades tienen derecho a voz y voto en la toma de decisiones de cuestiones relativas al gobierno de toda la federación, que las involucren precisamente, a este fenómeno los tratadistas, como Carpizo, le denominan la formación de la voluntad federal.

Además, un estado federal puede implicar las siguientes dos cuestiones: desigual disponibilidad de recursos naturales entre las entidades y distinto número de habitantes. Así, puede ser el caso que una entidad rica en recursos disponga a su vez de un número de habitantes escaso, menor al de otras entidades con muchos habitantes y pocos recursos.

Precisamente, haciendo uso de casos aislados que refuerzan la línea argumentativa en comento, se transcriben las palabras del gobernador actual de Tabasco¹⁸⁰, Licenciado Arturo Núñez Jiménez, quien al rendir su primer informe de gobierno, externó: “*Tabasco no pide más, pero tampoco menos de la riqueza que aporta al desarrollo del país*”, al subrayar que su estado reclamaría participar dentro del fondo especial para estados petroleros, ante el enviado del presidente Enrique Peña Nieto, Jorge Carlos Ramírez Marín, secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (Tabasco es rico en recursos petroleros, y está menos poblado que el resto de entidades) Y el gobernador, por lo demás, es de extracción perredista, tiene un congreso local con mayoría afín y sus dos senadores así como sus 6 diputados federales pertenecen también al Partido de la Revolución Democrática¹⁸¹) De vuelta con el dilema sobre la representación de los senadores, a la entidad menos poblada necesariamente le corresponderían menos representantes con respecto a aquella que lo está más (como ocurre con los diputados), dotada quizá de menos recursos pero con mayor población, siendo ésta la lógica que sigue la fórmula para asignar diputados federales. Si

¹⁸⁰ Ídem

¹⁸¹ Datos obtenidos del portal del Instituto Federal Electoral.

concediéramos en cambio que diputados y senadores deberían otorgarse bajo el mismo criterio, ¿Cómo podríamos en cambio aminorar esta inequidad? Esta visión, desde luego, resulta aberrante en el México contemporáneo. Tomemos el caso de la política fiscal. Si a los estados de la franja fronteriza nortea les perjudica un aumento de impuestos que pretendiera homologar su tasa a la del resto de la república, dicha medida sería a todas luces contraria a sus intereses. En la cámara baja, los estados del norte, al estar menos poblados que los del centro, necesariamente cuentan con menos representantes. Y por tanto, sus derechos pueden ser avasallados en la lógica de la mayoría VS minoría.

En torno a dicha cuestión, aprobada finalmente por el Senado de la República en el segundo semestre del 2013, según relató el periódico “La Jornada”, el senador Marco Antonio Blázquez¹⁸², del Partido del Trabajo, senador de primera minoría por aquella entidad, pidió no traicionar a los habitantes de Baja California, quienes se opondrían al incremento del IVA en las zonas fronterizas. “*No vamos a tomar aeropuertos ni hacer otros desfiguros*”, dijo, pero aclaró que pueden analizar que la entidad salga del pacto federal.

Si la decisión usada como ejemplo, dependiera solamente de la Cámara Baja, los estados del norte estarían impedidos de luchar contra dicha imposición pues siendo su número de diputados menor, dado que su población es también menor, con respecto a las entidades más pobladas. Pero si la decisión tomada como ejemplo debiera tomarse consultando al senado, la cuestión debería cambiar. Pues bajo un estado federal, como Argentina y Brasil¹⁸³, a las entidades del norte, menos pobladas que las del centro, les correspondería la misma cantidad de senadores, tres por entidad en el caso de México (nuestro país observó ésta disposición hasta 1996 cuando se rompió éste principio al incorporarse los senadores plurinominales).

¹⁸² “*Aprueba el Senado en lo general el paquete económico, con apoyo de 11 perredistas*”, La Jornada, Miércoles 30 de octubre de 2013, p. 12

¹⁸³ Véase la nota 165, en torno a los regímenes políticos de otras latitudes.

Así entonces, cuando se debe tomar una decisión crucial relativa a la problemática arriba enlistada, ¿Qué sentido tomaría el voto de los senadores de las entidades norteñas? ¿Privilegiarían la opinión de sus paisanos que los eligieron y se manifiestan contra la reforma impositiva que le es lesiva o su voto correría en la misma senda que los senadores de otras entidades como las del centro? Carpizo sostiene, refiriéndose a los senadores, que: *“Además, su interés de acuerdo con los autores clásicos de la materia-es general, es el de toda la colectividad y no el interés de la entidad federativa que los eligió.”*¹⁸⁴ Será general, sí, siempre y cuando no colisione con el de su entidad, en tal supuesto, el interés de esta última se impone. Idéntica lógica asume la representación ejercida por el diputado, por lo demás.

En el ejemplo descrito, la disputa no radica en diferencias entre clases sociales o entre grupos étnicos, sino entre políticas impositivas que tienen alcance distinto entre unas y otras entidades, del norte y del centro. El principio del voto popular, así como el de la representación nos harían concluir que el senador debe dirigir su voto hacia donde sus paisanos lo reclamen, el grueso de sus electores, en ello radica la esencia del voto y la representación popular. Así, en la colisión entre los derechos de las entidades del centro contra las del norte, los senadores norteños deben colocar en primer sitio los intereses o voluntad de sus entidades sacrificando incluso los intereses del resto de habitantes de la Nación. Lo manifestado podría parecer una perogrullada pero, ¿Qué otra alternativa queda al representante de una entidad escasamente poblada y que forma parte de un estado federal cuyas demás entidades toman mediadas que a todas luces son perjudiciales para la entidad en cuestión, para los habitantes de la entidad en cuestión? ¿Salirse del pacto federal e independizarse? Pero la clave en esta discusión radica en sostener que todas las entidades integrantes del estado mexicano deben decidir sobre esta cuestión en igualdad de circunstancias, pues si a todas atañe, todas igualmente deben ser consultadas. Si asumiéramos que a las regiones más pobladas corresponden mayor número de votos, la conclusión sería inequitativa y aberrante. Esta lógica, se reitera, es inherente a la representación

¹⁸⁴ Carpizo, Jorge, op.cit., nota 29, pp. 129-130.

ejercida por los senadores en un tipo de federalismo, le mexicano. Pues los congresos, por lo demás, no inventan las diferencias o fracturas que existen al interior de toda sociedad humana, la reflejan únicamente y tratan de encauzarla de manera pacífica. En síntesis; si el gobernador de una entidad pertenece al mismo partido que sus senadores y la mayoría del congreso local se manifiestan conjuntamente contra la pretendida ley federal que potencialmente perjudicaría los intereses o la voluntad de una determinada entidad, ¿Hacia dónde debe apuntar el voto de los senadores de la misma? ¿Defenderán el supuesto bienestar de la Nación como señala un sector de la doctrina y votarán en la misma dirección que los senadores de las entidades del centro favorables al aumento de impuestos en las entidades del norte? Este análisis, válido para las entidades del sur, del sureste, etc., no ha sido suficientemente abordado por buena parte de los doctrinarios que sobre esta materia han escrito, pues nuestro federalismo era nominal, no real. Hoy día, somos privilegiados pues podemos apreciar el federalismo mexicano en su justa dimensión así como los efectos que trae aparejados.

Por tanto, se discrepa de la postura según la cual los senadores representan a la Nación y no a las entidades federativas, postura que ha sido totalmente superada por la realidad mexicana, como se desprende de la discusión descrita y del cuadro 12 relativo a la correlación entre fuerza política por gubernatura y senadores, y que podría ser reforzado con cientos de ejemplos similares, todos ellos tendentes a la misma conclusión, a saber: la realidad socio política y económica de nuestro país, impone al federalismo y coloca a nuestras espaldas la difícil tarea de diseñar la fórmula para conformar el senado, institución que al realizar la función de bisagra con el federalismo es uno de los dos pilares para la formación de la voluntad federal.

Por ende, llevar el razonamiento todavía más lejos, al grado de sostener que nuestro senado subsistiría aún si desapareciera el federalismo mexicano, significaría un error gravísimo, pues según se mostró en los capítulos anteriores, precisamente el federalismo, al menos un tipo específico de federalismo, requiere para materializarse, el concurso del senado, entre otras medidas fundamentales.

“En algunas ocasiones, hay diversidad de funciones entre la cámara de diputados y la de senadores, y se ha afirmado que esto responde a la idea de la integración del senado, pensamos que no es exacto pues aún en los sistemas bicamerales no federales existe división de funciones. El senado en México posee las ventajas y los inconvenientes de cualquier sistema bicameral, mismos que subsistirían aun si el régimen federal desapareciera en este país.”¹⁸⁵

Y concluye Carpizo sosteniendo que los senadores no representan a las entidades: *“Concluimos que en la forma de la integración del senado no existe la supuesta intervención de las entidades federativas en la integración de la voluntad federal, ya que los senadores no representan a los estados miembros.”¹⁸⁶*

Razonamiento no compartido por esta investigación, pero que resulta de vital importancia toda vez que refleja el punto de vista de buena parte de la doctrina. A manera de corolario para esta sección, queda formulada la siguiente interrogante: Si no se otorga representación paritaria a las entidades al integrar el senado, ¿Qué otro mecanismo existe para disminuir y ponderar el peso que en la integración de la voluntad federal tienen las entidades con superior nivel de desarrollo y mayor tamaño poblacional?

Por último, se deja para las últimas secciones la discusión sobre los dos conceptos de Nación que maneja nuestra doctrina.

4.4. EL ÍNDICE DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN EN LA FÓRMULA PARA ASIGNAR LOS ESCAÑOS SENATORIALES EN MÉXICO

Para demostrar con mayor rigor las inconsistencias de nuestro sistema electoral del Senado, se construyó un índice, herramienta ésta última bastante común en la ciencia económica ¹⁸⁷ y en el resto de ciencias sociales. A través del índice la

¹⁸⁵ Ídem

¹⁸⁶ Ídem

¹⁸⁷ Samuelson, Paul, *Economía*, 18ª ed., MC Graw- Hill / Interamericana, España, 2006, pp.8-29.

economía emplea la técnica de la deflactación, es decir, elige un año dado como base, tomando a éste último para estimar el crecimiento de la producción, haciendo a un lado el crecimiento de los precios, es decir la inflación. El índice permite también estimar los incrementos porcentuales, como en la tasa de inflación, técnica que aquí se ha intentado aplicar al fenómeno que nos ocupa. Así entonces, a través de éste índice podemos establecer que tan precisa es una fórmula electoral para convertir los votos en escaños, aspecto que otras propuestas de fórmula para integrar el Senado no han apreciado en su justa dimensión. Y el indicador o índice se expresará en números reales, es decir enteros y fracciones.

A continuación se explica con más detalle cómo se elaboró el índice.

Tenemos un dato, la votación obtenida por las fuerzas políticas en la elección para senadores de mayoría relativa, (Las cifras están contendidas en el apartado 3.2 del capítulo 3 al cual se remite), bien, esa cifras también están expresadas en porcentaje, equivaliendo la cifra total de votación emitida a 100. Y para construir el índice se hubo de basar en los porcentajes. Así pues, la coalición del PRI obtuvo el 37 por ciento de la votación para senadores y, a su vez, le fueron adjudicados el 47.66 por ciento de los escaños del Senado, de un total de 128, que equivale a 100. La cifra de 47.66 se obtuvo dividiendo los 61 escaños que le correspondieron a la coalición del PRI entre el total de senadores, 128 y el resultado, .47656 se multiplicó por 100. Cabe añadir que idéntico procedimiento fue empleado para obtener los porcentajes del PAN y de la Izquierda en tratándose de la repartición de escaños senatoriales. Luego, como puede observarse, en la figura del Índice con datos del 2012, tenemos 5 columnas, la 1ª, es del partido o coalición, la 2ª, del porcentaje de votos, la 3ª, del número de escaños, la 4ª del porcentaje de escaños y la 5ª es el índice. Si restamos a la 4ª columna el porcentaje de la primera, nos arroja un número real, conformado por enteros y fraccionarios o decimales.

Para el caso del PAN, al restar a 29.69 la cantidad de 26, nos arrojó un número negativo, -3.69 por ciento. En el caso del PRI, restamos 47.66 menos 37 y dio un número negativo; -10.66. En tratándose de la Izquierda, 21.87 -28 dio como resultado un número positivo 6.13; el caso de la Izquierda fue el único positivo

porque es el único caso en que la votación obtenida, 28 %, fue mayor que el número de escaños y porcentajes finalmente asignado; 21.87 por ciento. La resta anterior mide el grado en que el porcentaje de escaños finalmente asignados se desvía del porcentaje de votos obtenido.

Se muestra a continuación el cuadro (Cuadro 12) empleado para obtener el 4º escaño en cada entidad federativa, se trata de una proyección que emplea como base los datos del 2012 pero usa como fórmula para distribuir escaños aquella que se ha venido explicando, 64 a la primera fuerza, 32 a la primera minoría y 32 a la segunda minoría.

Los datos del siguiente, el Cuadro 12, se detallan a continuación: en cada renglón está expresada la entidad federativa, 32 en total, luego, en la primera columna se expresan los escaños que el PAN obtiene en dicha entidad (2 si son de mayoría, 1 si es de primera minoría y 1 también si es de la propuesta 2ª minoría) el primer turno corresponde al PAN, el segundo al PRI, y el tercero a la Izquierda, así entonces en Aguascalientes, el PAN obtuvo los 2 escaños de mayoría pues consiguió el primer lugar en la votación, la coalición del PRI obtuvo un escaño, el de primera minoría, y a la Izquierda le correspondió también uno, al ocupar el tercer lugar en la votación para senador en Aguascalientes y, este último escaño se asigna empleando la fórmula que se propone. Para el resto de regiones - entidades se emplea idéntico procedimiento.

CUADRO 13

TABLA

Asignación de Escaños Senatoriales según mi nueva fórmula electoral: 2 al primer lugar, 1 al segundo y 1 al tercero.

Proyección basada en la votación de 2012. Total de escaños= 128.

Entidad	PAN	PRI-Verde	Izquierda
Aguascalientes	2	1	1
Baja California Norte	2	1	1
Baja California Sur	1	2	1
Campeche	1	2	1
Chiapas	1	2	1
Chihuahua	1	2	1
Coahuila	2	1	1

Colima	1	2	1
Querétaro	2	1	1
Quintana Roo	1	2	1
Durango	1	2	1
San Luis Potosí	2	1	1
Sinaloa	1	2	1
Sonora	1	2	1
Guanajuato	2	1	1
Guerrero	1	1	2
Hidalgo	1	2	1
Distrito Federal	1	1	2
México	1	2	1
Michoacán	1	2	1
Morelos	1	1	2
Jalisco	1	2	1
Tabasco	1	1	2
Tamaulipas	2	1	1
Tlaxcala	1	1	2
Nayarit	1	2	1
Nuevo León	1	2	1
Puebla	1	2	1
Oaxaca	1	1	2
Veracruz	1	2	1
Yucatán	2	1	1
Zacatecas	1	2	1
Totales	40	50	38

Total de escaños= 128

Fuente. Elaborada con Datos del IFE y cálculos del autor de esta investigación

CUADRO 14

Índice o Margen de Desviación de la Fórmula Electoral vigente.

Escaños Senatoriales según la Votación de 2012

Partido, Fuerza política	Porcentaje Votación 2012	Número Escaños	Porcentaje Escaños	Índice Sub(+) o Sobrerrepresentación (-)
Partido Acción Nacional	26%	38	29.69%	- 3.69%
PRI-Verde	37 %	61	47.66 %	- 10.66%
Izquierda	28 %	28	21.87 %	+ 6.13 %
	Porcentaje =100	Total Escaños=128	Porcentaje =100	

Figura. Fuente: Enteramente con datos del IFE, solamente el índice es propio.

CUADRO 15

Asignación de Escaños Senatoriales según la fórmula propuesta. Proyección con datos de 2012

Partido, Fuerza Política	Porcentaje Votación 2012	Número Escaños	Porcentaje Escaños	Índice Sub(+) o Sobre representación (-)
Partido Acción Nacional	26 %	40	31.25 %	- 5.25 %
PRI-Verde	37 %	50	39.06 %	- 2.06 %
Izquierda	28 %	38	29.69 %	- 1.69 %
	Porcentaje =100	Total Escaños=128	Porcentaje =100	

Figura. Fuente: Los resultados de la votación del 2012 son del IFE, el resto de columnas las elaboró el autor de esta investigación.

CUADRO 16

Asignación de Escaños Senatoriales según la Fórmula de Imer B. Flores, eliminando los plurinominales, Senado de 96 escaños. Proyección con datos de 2012

Partido, Fuerza Política	Porcentaje Votación 2012	Número Escaños	Porcentaje Escaños	Índice Sub(+) o Sobre representación (-)
Partido Acción Nacional	26 %	29	30.02 %	- 4.02 %
PRI-Verde	37%	48	50 %	-13 %
Izquierda	28 %	19	19.79 %	+8.21 %
	Porcentaje =100	Total Escaños=96	Porcentaje =100	

Figura. Fuente: La segunda columna es del IFE, la tercera basada en la fórmula de Imer B. Flores.

Continuemos con el análisis de las 3 figuras anteriores.

El cuadro 14 describe los resultados de la elección para senadores en 2012. Claramente puede observarse que el primer lugar en la elección lo obtuvo la coalición PRI- Verde con 37 %, en tanto el segundo correspondió a la izquierda con 28% y el tercero al PAN con 26%. Tales datos, sin embargo, no corresponden con el número de escaños asignados a cada partido en el Senado. Pues con tal porcentaje de votación, a la coalición del PRI le correspondieron el 47.66 % de los escaños, al PAN el 29.69% y a la Izquierda el 21.87% de los escaños distribuidos.

Se observa a todas luces un desfase entre los votos obtenidos por cada fuerza política y la distribución de escaños. ¿Hay alguna explicación científicamente sustentada para tal desfase? ¿Cómo justificar que la coalición del PRI con 37 % de los votos pasara a ocupar casi la mitad de los escaños a distribuir, al obtener el 47.66%? Y que la izquierda, obteniendo el 28 % quedara en tercer lugar con el 21.87 % de los escaños. Una primera explicación posible radicaría en sostener lo siguiente: los sistemas electorales no son perfectos, nunca logran traducir con exactitud los votos obtenidos en escaños finalmente asignados, argumento al que a su vez se opondría otro, tal vez más contundente; la principal misión de los sistemas electorales radica en impedir que alguna fuerza política obtenga más escaños que los que la voluntad popular le dio.

En una primera aproximación podríamos sostener que el electorado mexicano decidió, en 2012, que el 37 % de los escaños disponibles de la Cámara de Senadores fueran para la coalición del PRI, el 28% para la Izquierda y el 26 % para el PAN, pues tal fue el sentido de su voto, y, en consecuencia, la distribución de escaños que finalmente ocurrió atentó contra el sentido del sufragio popular. Una variación de dos o tres puntos porcentuales podría considerarse aceptable, pero en el caso de la coalición del PRI observamos que la sobrerrepresentación es de casi 11 puntos porcentuales en tanto que la izquierda tuvo una subrepresentación de más de 6 puntos.

Hay varias explicaciones potenciales para el anterior fenómeno, mismas que buscaron ser dilucidadas a través de ésta investigación, la más importante se tratará de llenar en la sección siguiente. Es decir, en aras de privilegiar la formación de mayorías al interior de los congresos - federal, aunque varios locales también incorporan esta medida -y así facilitar al partido que ha obtenido más escaños, imponer su agenda legislativa y su plan de gobierno, hay legislaciones locales que permiten la sobre representación. A nivel federal, según el artículo 54 constitucional, fracción V, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios (de mayoría y plurinominal) que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Como excepción al precepto anterior se

ubica el partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento. El porcentaje establecido por la fracción V del artículo 54 de nuestra Ley Fundamental, ocho por ciento, es el límite que nuestro sistema electoral otorga y dentro de cuyo intervalo cabe la ruptura de la regla de correspondencia entre votación obtenida y escaños asignados. Así pues, nuestro sistema electoral justificar, con un margen de ocho por ciento, la no correspondencia entre votación obtenida y escaño asignado, ¿Hay alguna justificación posible para seguir conservando en nuestro sistema electoral una disposición de esa índole? Este porcentaje que valida la sobrerrepresentación es relativo a los diputados federales pero se entiende que tal disposición se ha hecho extensiva a los senadores, pues en otras materias se ha aplicado un criterio interpretativo extensivo.

Se considero que las disposiciones que permiten la sobre representación deben desaparecer pues son rémoras del pasado de partido hegemónico y además violentan el sentido del voto popular, distorsionando la finalidad de todo sistema electoral, convertir los votos en escaños. Esta aclaración fue ventilada para echar por tierra algún posible contraargumento a la conclusión que el índice de sobre y sub representación nos ha brindado.

Volviendo con el índice, continuemos analizando las otras dos figuras.

La quinta columna de las Cuadros 14, 15 y 16 contiene un Índice, indicador diseñado para medir el grado de exactitud entre la votación obtenida y la distribución de escaños. Veamos. En el caso del Cuadro 14, la primera columna se enlista la votación obtenida por cada fuerza política en la elección de 2012, expresada en porcentaje, no en números absolutos. La votación total emitida equivale a 100 y a cada partido o fuerza política le corresponde un porcentaje de tal centena. En la tercera columna se detalla, en números absolutos, los escaños asignados, según los distribuyó el IFE (en el caso del Cuadro 14, pues en los cuadros número 15 y 16 la distribución se realiza según 2 nuevas fórmulas de distribución para el Senado) y, en la cuarta columna se expreso el número de

escaños obtenidos en forma porcentual. En los cuadros 14 y 15 el total de escaños a repartir es de 128 y este número equivale a 100.

En el Cuadro 16 en cambio, una proyección basada en la fórmula electoral para el Senado de Imer B. Flores¹⁸⁸, el número de escaños a repartir es de 96 y tal cifra equivale a 100. La quinta columna o índice se obtiene restando al porcentaje de votación de 2012, la columna del porcentaje de escaños. Se realiza esto en cada renglón de los 3 cuadros y nos arroja el índice de sub o sobrerrepresentación. Por ejemplo, en el Cuadro 16, en el caso del Partido Acción Nacional, si restamos a 26 la cifra de 30.02, es decir, si al porcentaje de votación obtenido por este partido restamos el porcentaje de escaños que le corresponderían empleando la fórmula de Imer B. Flores, nos arroja un porcentaje de - 4.02%, negativo, incurriéndose en sobrerrepresentación en el caso del PAN, cifra que significa que la asignación de escaños senatoriales es mayor que el de la votación emitida a favor del partido político y por ello, en la resta, el porcentaje aparece con signo negativo.

Sobra decir que la utilidad del índice es mayúscula. Sabido es que la función de todo sistema electoral consiste en diseñar reglas para convertir votos en escaños. Pero el proceso de conversión de uno a otro, debe ser lo más exacto posible, pues en caso contrario podría afirmarse que el sistema electoral violenta el voto popular al asignar a las fuerzas políticas escaños que el electorado no les otorgó. A través del índice podemos concluir que la actual fórmula para distribuir los escaños senatoriales violenta el voto popular pues no se corresponden los votos obtenidos con los escaños finalmente asignados. La coalición PRI-Verde, como ya se mencioné, con 37 % de la votación senatorial válida recibió en cambio el 47.66% de los escaños del Senado, de un total de 128. Esto es, con 37% de la votación se adjudicó casi el 50 por ciento de los escaños. Y según el índice, la

¹⁸⁸ Flores, Imer, op.cit., nota 1, pp.27-55. Su fórmula para el Senado elimina los senadores plurinominales, dejándolo en 96 escaños, distribuyéndose en el siguiente orden: 2 senadores a la primera fuerza de cada entidad, arrojando un total de 64 escaños, más 1 escaño por entidad a la primera minoría, arrojando 32 escaños que, sumados a la cifra anterior nos contabilizan 96 escaños. Se disiente de ésta fórmula y se explica la principal razón para ello a través del índice.

coalición PRI-Verde está sobre representada 10.66 %. Dato obtenido de la resta entre la votación obtenida y los escaños asignados, misma que es negativa en el caso en comento, ya que esta segunda cifra supera a la primera.

CUADRO 17

TABLA DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS SENATORIALES CON DATOS DEL 2006.
SEGÚN LA FÓRMULA PROPUESTA, 2 AL PRIMERO, 1 AL SEGUNDO Y 1 AL
TERCER LUGAR EN LA VOTACIÓN POR ENTIDAD

Entidad	PAN	PRI-VERDE	IZQUIERDA
Aguascalientes	2	1	1
Baja Norte	2	1	1
Baja Sur	1	1	2
Campeche	1	2	1
Chiapas	1	2	1
Chihuahua	2	1	1
Coahuila	2	1	1
Colima	2	1	1
Durango	2	1	1
Guanajuato	2	1	1
Guerrero	1	1	2
Hidalgo	1	1	2
Jalisco	2	1	1
México	1	1	2
Michoacán	1	1	2
Morelos	2	1	1
Nayarit	1	2	1
Nuevo León	2	1	1
Oaxaca	1	1	2
Puebla	2	1	1
Querétaro	2	1	1
Quintana Roo	1	2	1
San Luis P.	2	1	1
Sinaloa	1	2	1

Sonora	2	1	1
Tabasco	1	1	2
Tamaulipas	2	1	1
Tlaxcala	1	1	2
Veracruz	1	1	2
Yucatán	2	1	1
Zacatecas	1	1	2
Distrito F.	1	1	2
Totales	48	37	43

Fuente. Propia, proyección elaborada con datos del IFE, correspondientes al 2006.

Una vez realizada la Tabla del Cuadro 17, elaborada con datos de las elecciones del 2006 y empleando la técnica de la proyección descrita en la sección 3.2, es decir una propuesta de fórmula se liga a datos electorales de una elección real, como la de 2006, a fin de obtener una distribución de escaños imaginaria, aunque parcialmente basada en datos reales, pasamos a la elaboración del Índice, usando primeramente datos reales, tanto en las cifras de votación como en la fórmula electoral, como ocurre en el Cuadro 18 .

CUADRO 18.TABLA DE DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS, CON DATOS DEL 2006 Y LA FÓRMULA VIGENTE

Partido	Porcentaje, Votos	Número Escaños	Porcentaje Escaños	Índice Sub(+), Sobre representación(-)
PAN	33.55%	52	40.62	- 7.07 %
PRI-VERD.	28.07%	39	30.46	- 2.39 %
IZQUIERDA	29.69%	36	28.12	+ 1.57 %
TOTALES	100	128	100	

Fuente: Todos los datos fueron tomados del IFE.

CUADRO19

ÍNDICE O MARGEN DE DESVIACIÓN ELABORADO CON DATOS DEL 2006, APLICANDO LA FÓRMULA PROPUESTA POR ESTA INVESTIGACIÓN

Partido	Porcentaje Votos	Número Escaños	Porcentaje Escaños	Índice Sub(+), Sobre Representación(-)
PAN	33.55%	48	37.5%	- 3.95 %
PRI-VERD.	28.07%	37	28.90%	- 0.83 %
IZQUIERDA	29.69%	43	33.59%	- 3.9 %
TOTALES	100	128	100	

Fuente: Únicamente las cifras de la 5ª columna fueron elaboradas por el autor de ésta investigación, el resto son del IFE.

CUADRO 20

CRUCE COMPARATIVO DE ÍNDICES O MÁRGENES DE DESVIACIÓN, 2006 Y 2012, EMPLEANDO LA FÓRMULA DEL IFE, LA FÓRMULA PROPUESTA Y LA DE IMER B.FLORES

Partido	Índice Sobre(-), Sub Representación (+) 2012 Fórmula IFE	Índice Sobre(-), Sub Representación (+) 2012 Fórmula Propuesta	Índice Sobre(-), Sub Representación (+) 2012 Fórmula de Imer B.	Índice Sobre(-) Sub Representación (+) 2006 Fórmula IFE	Índice Sobre(-) Sub Representación (+) 2006 Fórmula Propuesta
PAN	-3.69%	-5.25%	-4.02%	-7.07%	-3.95%
PRI-V.	-10.66%	-2.06%	-13%	-2.39%	-0.83%
IZQUI.	+6.13%	-1.60%	+8.21%	+1.57	-3.9%

Fuente. Propia, todos los cálculos fueron elaborados por el autor de esta Tesis.

Valga la última reflexión de ésta investigación en torno a los índices de sobre y sub representación o márgenes de desviación del sistema electoral mexicano en el Senado. Según se desprende de la segunda columna del Cuadro 20, penúltima celda color amarillo, la distribución de escaños en la presente Legislatura del Senado mexicano, instalada a partir del 2012, sobre representó al PRI-Verde en menos 10.66 por ciento, cifra negativa. En toda la tabla éste es el número decimal mayor (sólo superado por la cifra derivada de la fórmula de Imer B. Flores, celda

morada, menos 13 por ciento) La sobre representación en la celda de color amarillo ocurrió gracias a la fórmula electoral del IFE, hecho que demuestra la necesidad de modificarla. En tanto el PAN fue sobre representado 3.69 por ciento, por ello, también la cifra es negativa. Mientras que la Izquierda quedó sub representada 6.13%, celda color anaranjada, cifra positiva, todo ello en 2012. Así, se aprecia claramente que al PRI-Verde le fueron asignados 10.66% más escaños con respecto a la votación que efectivamente ganó en las urnas, en otras palabras en lugar de los 61 escaños asignados al PRI-Verde le debieron haber otorgado 47 escaños, cifra que sí se corresponde con el porcentaje de votación obtenida. En tanto a la Izquierda le fue negado, en proporción de 6.13 por ciento, los escaños que realmente obtuvo en las urnas. Así, en la actual legislatura, tanto el PRI-Verde como el PAN están sobre representados, en tanto la Izquierda está sub representada. A los dos primeros se les dio más de lo que obtuvieron en las urnas, a la Izquierda menos. Las explicaciones a este menoscabo son varias y se han vertido de manera sucinta en este apartado, sin embargo, se considera que esta distorsión entre votos y escaños asignados es incorrecta e incluso, ilegítima e injusta.

En contrapartida, con la fórmula que se propone, apreciada en la columna tercera y sexta del Cuadro 20, no se incurre en sub representación, pues ninguna celda tiene número positivo, es decir no se le quita escaños a ninguna fuerza, como sí ocurre con la fórmula del IFE y con la de Imer B. Flores. Ciertamente es que incurre en sobre representación pero en porcentajes que no llegan nunca a seis por ciento. Y, como se desprende de la columna quinta, celda color azul claro, ésta fórmula es la única que, usando cifras del 2006, alcanza una correspondencia casi absoluta entre la votación obtenida por el PRI-Verde y los escaños finalmente otorgados con un margen de desviación de .83 (punto ochenta y tres) por ciento.

De este modo, si se empleará la fórmula propuesta, para los resultados electorales del 2006, se aprecia una sobre representación que nunca llega a cuatro por ciento, y, si bien en aquel año la votación para las fuerzas políticas fue más uniforme, es decir, los escaños de mayoría ganados por las fuerzas políticas se distribuyeron más equitativamente entre las 3 fuerzas políticas a lo largo y

ancho del país, como no ocurrió en 2012 cuando la votación para la Izquierda se concentró en un número de estados, densamente poblados, factor este último que coadyuvó en la disparidad, aún así, también en 2006 la Izquierda fue subrepresentada 1.57 por ciento, siendo la fórmula del IFE responsable directa de tales disparidades en la distribución de escaños. Queda claro entonces que la fórmula actual para distribuirlos incurre en sobre representación pues contempla el pernicioso premio de mayoría y éste es un lastre que debe erradicarse, pues otorga más escaños a las fuerzas políticas, PRI y PAN, que los que realmente la ciudadanía les dio. Y, además, los senadores plurinominales agrandan el problema, adjudicando escaños que la voluntad ciudadana nunca otorgó, rompiendo además el esquema federal que el Senado supone.

4.5. EL PREMIO DE MAYORÍA Y LA CUESTIÓN DE LA SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN

En esta sección, se pondrá a discusión el llamado premio de mayoría, figura jurídica de nuestro sistema electoral que tiene como consecuencia directa el fenómeno de la sobre y sub representación, y someramente se describirá su funcionamiento a nivel local y federal. Por otro lado, una vez que fue traída a colación la inexacta correspondencia entre votos y escaños en la elección de senadores de 2012, fenómeno también se apreciado en 2006 y en el 2000, se explicó que existían explicaciones a tal disparidad, bien, aquí se aborda la principal de ellas. Pues, en el mismo orden de ideas, la hipótesis de ésta investigación estableció que una de las irregularidades de la fórmula para asignar los escaños del Senado, consiste en el llamado premio de mayoría, asumiéndose que esta figura junto con la existencia de los senadores plurinominales, son las dos causas que explican la distorsión entre votos obtenidos y escaños finalmente asignados. Así pues, en esta sección se tratará de aclarar lo conducente.

Según se asentó en secciones previas, la incorporación de mecanismos de representación proporcional en nuestra legislación, pese a las distorsiones en su implementación, tuvo, como uno de sus principales propósitos, incorporar a las

expresiones políticas minoritarias en la toma de decisiones políticas. Al respecto dice Peschard: *“En el mismo sentido están establecidos topes máximos de representación para un sólo partido, con el propósito de alentar la presencia de corrientes minoritarias.”*¹⁸⁹ En efecto, en los prolegómenos de la actual fórmula electoral senatorial, una de las preocupaciones persistentes fue la posibilidad de establecer barreras al control de las cámaras por una sola fuerza política. Se observa entonces que el sistema plurinominal, irreprochable en todas sus virtudes, al combinarse con el sistema de mayoría, en el caso del sistema electoral mexicano ha generado ésta problemática, el llamado premio de mayoría, pues ésta extraña mezcolanza del legislador se sitúa por encima de la voluntad popular y asigna o quita escaños buscando fines no justificables del todo. Al respecto dice la autora en cuestión:

*“En el ámbito federal, ese techo es de 60 por ciento, para evitar que una fuerza política tenga la posibilidad de aprobar por sí sola reformas constitucionales que requieran de una mayoría calificada de dos terceras partes. Aunque en general esta es la pauta más generalizada, hay estados que tiene el techo por encima del 60 por ciento como Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León, y Yucatán (entre 62 y 72 por ciento) y en Oaxaca no existe limitación alguna, dejando abierta la posibilidad de que un solo partido concentre en su manos tantos espacios como triunfos electorales alcance, apostando en este caso al dominio de un partido. Hay estado en donde la máxima representación de un partido es un poco menor a 60 por ciento (México 51 por ciento, San Luis Potosí 55 por ciento y Tamaulipas y Tlaxcala 59 por ciento.”*¹⁹⁰

En efecto, el fenómeno que sido traído a colación surgió en nuestra normatividad electoral, una vez que fueron yuxtapuestos el sistema de mayoría y el plurinominal, yuxtaposición que, como explicaremos enseguida, es responsable directa de la falta de correspondencia entre el número de votos emitidos y escaños

¹⁸⁹ Peschard, Jacqueline, op.cit., nota 70, p. 67.

¹⁹⁰ Ídem

finalmente asignados, que según la lógica de los sistemas electorales, debería procurarse que fuera lo más exacta posible. Al respecto sostiene Peschard:

“En virtud de que se ha extendido la competencia política, a fin de impulsar la posibilidad de contar con una mayoría parlamentaria, el grueso de las leyes prevén una fórmula para premiar al partido con el mayor número de representantes, la cual se conoce popularmente como “candado de gobernabilidad” o simplemente como “premio de mayoría”. En el plano federal este premio está establecido en 8 puntos porcentuales, con lo cual un partido que alcance el 42.5 por ciento de los votos accederá al 50.5 de los asientos. Este mecanismo se recrea en cinco estados (Campeche, Chihuahua, Morelia, San Luis Potosí y Zacatecas), mientras que en tres más, el premio por mayoría es de 10 puntos porcentuales (Colima, Michoacán y Tabasco) y en Quintana Roo alcanza 16 puntos porcentuales, es decir, el premio es mayor.”¹⁹¹

Así, tanto los fenómenos de la competitividad electoral y la alternancia han imprimido un nuevo sello al resto de nuestras instituciones políticas, incluyendo al sistema electoral y de partidos y ello han elevado la demanda por su rediseño, considerándose que los candados de gobernabilidad o premios de mayoría también deben ser repensados.

A nivel federal dice Peschard, el premio oscila en 8 puntos porcentuales, de suerte que el margen de desviación del sistema electoral, es decir, el índice de no correspondencia, tolerado entre votos obtenidos y escaños asignados, se ubica en 8 por ciento, disposición que trastorna la lógica de los sistemas electorales que, en la mayoría de sus variantes, buscan trasladar de la manera más exacta posible la correspondencia entre votos y escaños. Existe el extremo de Quintana Roo, entidad para la cual el premio de mayoría se sitúa en 16 por ciento, es decir, en aras de asegurar la gobernabilidad, o el éxito del partido más votado en el congreso local, se sacrifica, un valor o decisión política más importante que es la representación, una representación fielmente realizada, no distorsionada, quiere decirse.

¹⁹¹ Ibídem, p.68.

Así pues, sigue siendo poco clara la no correspondencia entre votos y escaños, que a raíz de la elección de senadores de 2012, observamos en tratándose de la coalición del PRI. Si ésta última obtuvo 37 por ciento, sumándole los 8 puntos del premio de mayoría de la legislación federal, nos arroja 45 por ciento, cifra ubicada a 2.66 por ciento del porcentaje de escaños que le fueron asignados a la coalición del PRI, 47.66 por ciento. Análisis que se complica aún más en el caso del Senado mexicano toda vez que éstos últimos están todavía ligados a la representación territorial, concluyéndose sin embargo que la mescolanza de senadores de mayoría y plurinominales han creado un problema cuyos perjuicios superan los beneficios.

“Este afán por asegurar que el partido con mayor respaldo electoral, que suele ser el que tenga en su manos el gobierno, pueda lograr la aprobación de su agenda legislativa, alcanzar niveles extremos como en el Distrito Federal donde el partido con el 30 por ciento de las diputaciones accede automáticamente a la mayoría absoluta de la representación; en Sinaloa, donde se logra con el 35 por ciento de los votos y en Hidalgo, donde con la mitad de los diputados de mayoría se accede al 50 por ciento más uno de la representación. Hay cinco estados en los que la regla es la proporcionalidad (Guanajuato, México, Nayarit, Oaxaca y Veracruz), lo cual implica que no hay premio de mayoría, pero al mismo tiempo existe la posibilidad de que un partido con fuerza concentre una buena parte de los espacios de representación. Finalmente hay 11 leyes estatales (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán) que son omisas al respecto.”¹⁹²

Entonces, según refiere Peschard, hay cinco entidades del país, cuyas leyes electorales locales, no contemplan la cláusula de gobernabilidad o premio de mayoría sino que el criterio imperante es la proporcionalidad que, si bien implica el riesgo de que un partido por sí sólo concentre una buena parte de los espacios de representación, tal posibilidad descansaría en su propio empuje electoral, y no en alguna disposición que acudiera en su auxilio, como ocurre en cambio a nivel

¹⁹² Ídem

federal y en varias entidades. No así en estas 5 que refiere la autora, cuyo ejemplo debe seguir la legislación electoral federal, estableciendo que sea la proporcionalidad la regla a seguir, es decir, los escaños deben asignarse según los votos obtenidos. Ahora, estos criterios aplicables para la integración de los congresos tanto locales como federales, conformados ambos por diputados, deben implementarse también en el Senado, atendiendo que muchos de los criterios empleados para integrar la Cámara de Diputados federal son extensibles al Senado. Pues desde esta óptica, si no existieran este tipo de premios de mayoría o candados de gobernabilidad, el Senado de la República electo en 2012, se hubiera integrado por 37 por ciento de escaños correspondientes a la coalición del PRI, 28 por ciento para la Izquierda y 26 por ciento para el PAN. Y no como a la postre ocurrió, donde a la coalición del PRI le fue asignada 47.66 por ciento de la composición del Senado, al PAN 29.69 por ciento y a la Izquierda el 21.87 por ciento, una clara sub representación en el caso de esta última. De este modo, si el sentido del voto popular no será la regla fundamental para asignar los escaños o puestos de gobierno, no tendría sentido alguno seguir convocando al pueblo a elecciones, pues la integración podría realizarse atendiendo a cualquier otro criterio y, de este modo, podrían ahorrarse los millonarios recursos que implica la democracia. Por tanto, en éste rediseño de la fórmula para integrar el Senado del siglo XXI, debe incorporarse el criterio de proporcionalidad, presente en 5 entidades del país, y eliminarse en la legislación federal electoral el premio de mayoría por ser responsable directo de la distorsión en el sentido del voto popular.

Por último, el concepto de Nación que ha venido empujando buena parte de la doctrina se considera inexacto, pues ésta investigación coincide con aquel sistematizado por Manuel Oropeza¹⁹³ en virtud del cual el concepto de Nación abarca tanto a las entidades federativas como al pueblo, por tanto, sería acertado decir que los senadores representan a la Nación es decir, son portadores de la voluntad tanto del pueblo como de las respectivas entidades federativas, y entonces la aclaración debería realizarse con los diputados, asumiéndolos como

¹⁹³ Oropeza, Manuel, op.cit., nota 22, pp.20-65.

representantes del pueblo y de fracciones de territorio menores que las entidades federativas.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La hipótesis de ésta investigación fue corroborada con los medios científicos al alcance pues se demostró, según el objetivo principal de la misma, que la fórmula para asignar los escaños del senado mexicano es ineficaz e incorrecta por 3 razones: el premio de mayoría, los senadores plurinominales y la ruptura del principio federal. Es ineficaz e incorrecta toda vez que no convierte los votos obtenidos en escaños según la lógica de los sistemas electorales, es decir, buscando la correspondencia entre ambas variables. Y no lo hace, pues la fórmula promulgada en 1996, según se demostró en las secciones 3.2, 4.4 y 4.5, invierte los lugares, como lo hizo en el año 2002, 2006 y 2012, desplazando al segundo lugar de la votación hasta el tercer sitio en la distribución de escaños o ascendiendo al segundo lugar en la distribución de escaños a quien ocupó el tercero en la votación.

Así, en 2012, la Izquierda ocupó el segundo lugar en la elección y fue relegada al tercero y el PAN, quien obtuvo el tercer lugar en la votación fue ascendido al segundo sitio en la asignación de escaños. Y más grave aún, a la coalición del PRI que obtuvo sólo el 37 por ciento de la votación, le fueron asignados el 47.66 de los escaños, es decir, fue sobre representada casi once puntos porcentuales, equivalentes a 14 escaños, - 14 posiciones que el electorado no otorgó -. Las explicaciones pueden ser varias, como el premio de mayoría, el origen de la votación proveniente de entidades con desigual número de electores, entre otras, pero el dato es irrefutable, el electorado determinó, en 2012, que a la coalición del PRI le correspondiera el 37 de los escaños, no más, y que a la Izquierda correspondiera el 28 por ciento (segundo lugar) y al PAN el tercero con 26 por ciento, decisión que posteriormente fue modificada con la asignación. Ésta última, una lisa y llana violación al sentido del voto popular, cuyas explicaciones pueden ser varias, pero finalmente el dato es irrefutable, el sistema electoral del Senado es ineficaz e incorrecto toda vez que no convierte los votos en escaños de manera eficaz, esto es, buscando la correspondencia entre votos y escaños. La anterior

distorsión, como ésta investigación halló, se explica por 3 elementos: el premio de mayoría, los senadores plurinominales y la ruptura del principio federal.

Entonces, según se asentó en la sección 4.5, cinco legislaciones estatales han eliminado el premio de mayoría, esa anquilosada disposición que buscando facilitar al partido más votado el control de la cámara respectiva, establece porcentajes que agrandan la votación del partido más votado, violando la voluntad del elector. Concluyéndose que nuestra legislación electoral federal debe imitar a estas 5 legislaciones estatales y eliminar el premio de mayoría. Responsable éste último de que la coalición del PRI, con 37 por ciento de los votos, alcanzara el 47.66 por ciento de los escaños, pues al apremio de mayoría de la legislación federal situado en 8 puntos porcentuales - y tratándose de una elección de senadores -, se le añadieron 3 puntos más hasta llegar a casi 11 por ciento. Además, los senadores plurinominales favorecen ésta distorsión, pues a los escaños que la coalición del PRI obtuvo por mayoría relativa y primera minoría, le fueron asignados más escaños hasta rebasar el porcentaje de su votación. Ciertamente que a las otras dos fuerzas también se les asignaron éste tipo de legisladores, pero éste otorgamiento tuvo como consecuencia alterar el sentido del voto popular y modificar el orden de prelación, de suerte que el segundo lugar pasó a ocupar el tercero y éste último el segundo.

Además, la fórmula vigente rompe el principio federal y por ello vuelve incorrecta e ineficaz la fórmula senatorial pues si solamente se asignaran escaños por entidad, no incurriríamos en los índices de sub representación y sobre representación observados en 2006 y 2012, según se describe en el apartado 4.4. Y además, según se mostró a lo largo del trabajo, en México el Senado se estableció para dotar de representación a las entidades, a pesar de las coyunturas de 1836 y 1857, cuando se suprimió de plano el Senado aunque se conservó la república federal en el caso de la segunda coyuntura. Por tanto, el principio federativo no ha desaparecido del espíritu de nuestra legislación, según evidencian tratadistas como Imer B. Flores, que haciendo eco del impulso regionalista que a finales del siglo pasado emergió en nuestro país, básicamente en su vertiente democrática, materializado en la conquista de gobiernos estatales

por los partidos de oposición, afirma que los senadores plurinominales son contrarios al principio federativo y deben ser eliminados, siendo válida la tesis que asigna a los senadores la representación de sus entidades, según se demostró en la sección 4.3 con el Cuadro relativo a la correlación entre Gubernatura, Senadores de Mayoría, Congresos locales y voluntad o interés de la entidad federativa, ejemplificados en el proceso aprobatorio de la Reforma Energética. Por tanto, según se deriva de la experiencia reciente, de las relaciones ríspidas entre los gobernadores y el Ejecutivo, sección 3.1, o del propio funcionamiento interno del Senado, que emite Pronunciamientos y Puntos de Acuerdo, en que los senadores de cada entidad enfrentan a otros poderes al privilegiar los intereses de su entidad o de sectores de su estado, siendo claro que los senadores representan a su entidad, la voluntad de su respectiva entidad federativa y por tanto si se pretende armonizar el funcionamiento de un Estado Federal cuyas regiones son celosas de su autonomía como en el caso mexicano, se debe respetar el principio federativo al constituir el Senado..

Pues, en otro orden de ideas, los senadores plurinominales se oponen al federalismo mexicano que se ha consolidado, de facto y no sólo de iure, como había ocurrido en la época del partido hegemónico ligado al presidencialismo exacerbado, según hace notar Jacqueline Peschard. Hoy día, desde hace 3 lustros para ser más precisos, el regionalismo derivado de recursos desigualmente distribuidos en el país imprime nuevos bríos al federalismo mexicano y se materializa en la coexistencia de fuerza políticas diversas a nivel vertical y horizontal, volviendo necesaria la asignación de escaños de manera paritaria según ocurrió en nuestro país desde su independencia.

SEGUNDA

Habiéndose demostrado que la fórmula vigente para integrar el Senado es ineficaz e incorrecta, se propuso una fórmula para sustituirla, solucionando el problema observado.

Así, en consonancia con el propósito o propuesta central de ésta investigación, se mostraron argumentos para corroborar que toda posible sustitución de la vigente fórmula electoral del senado, debe considerar 3 elementos: el principio federal, la pluralidad y la eficaz conversión de votos en escaños, cumpliéndose así uno de los objetivos particulares de la investigación, mostrando así que los senadores plurinominales, el premio de mayoría y la ruptura del principio federal vuelven ineficaz e incorrecta la vigente fórmula del Senado, haciendo énfasis en las patologías del sistema electoral de mayoría y la conveniencia de incorporar el índice de sobre y sub representación al anterior análisis.

La fórmula propuesta por ésta investigación, en consonancia con la fórmula electoral de Imer B. flores, propone la desaparición de los senadores plurinominales, toda vez que violentan el principio federativo, al romper la asignación paritaria, misma cantidad de senadores a todas las entidades. Pero, a diferencia de la fórmula de Imer B. Flores, se asume que la pluralidad es un principio insoslayable y se considera que la eliminación de los 32 escaños plurinominales, sin instaurar un mecanismo compensatorio, integrando el senado solamente por 96 escaño; 64 de mayoría relativa, a la primera fuerza y 32 a la primera minoría, segunda fuerza en cada entidad, equivaldría a romper la pluralidad política aunque se reinstalaría el principio federativo, pues ha quedado demostrado que el sistema de mayoría (sección 1.4.2.1) posee patologías congénitas sólo remediabiles mediante esquemas que otorguen posiciones al segundo y tercer lugares. La fórmula propuesta logra esto toda vez que se propone asignar 1 escaño en cada entidad a la fuerza que obtenga el tercer lugar, quedando el Senado integrado según el esquema 64, 32, 32, dando un total de 128 escaños, es decir, se concluye que el Senado no puede disminuir el número de integrantes.

Sobre la eficaz conversión de votos en escaños ha quedado demostrado, como se desprende de los cuadros 14, 15, 16, 17, 18 19 y 20, de la sección 4.4, que la fórmula propuesta reduce el índice o margen de desviación al convertir votos en escaños, pues se elimina la sub representación, ninguna fuerza ve reducido su porcentaje de escaños con respecto al porcentaje de votación, cómo ocurrió en

2006 y 2012 con la Izquierda que de haber ocupado el segundo lugar en la votación, pasó a ocupar el tercero en la distribución de escaños. Así, con la fórmula vigente, con datos del 2012, el PAN quedó sub representado 3.69 por ciento, la coalición del PRI 10.66 por ciento y la Izquierda quedo sub representada 6.13 por ciento, con la fórmula propuesta el PAN quedaría sobre representado 5.25, la coalición del PRI 2.06 y la Izquierda 1.60, es conveniente decir que todos las fuerzas estarían sobre representadas, pero ninguna en los extremos de casi 11 puntos porcentuales como ocurre con la actual fórmula y más importante aún, ninguna fuerza estaría sub representada, obteniendo menos escaños con respecto a los que la voluntad popular asignó.

Por tanto, la fórmula propuesta cumple con las 3 características señaladas como indispensables en toda nueva fórmula electoral relativa al Senado, a saber: pluralidad, federalismo y eficacia.

TERCERA

Se cumplió el objetivo que buscaba explicar las diferencias entre la representación ejercida por la Cámara de Diputados y aquella ejercida por los Senadores, así como la influencia que lo anterior ejerce en la respectiva fórmula electoral para asignar escaños. Concluyéndose que la representación política ejercida por los Senadores es dual, invariablemente, representan a la Nación, no en el significado que Carpizo, Madrazo, e Imer Flores, entre otros, dan a éste término sino en aquel otro que le otorga Manuel Oropeza, esto es, Nación como suma de pueblo y entidades federativas. Así, es suficientemente claro que los senadores representan a la Nación, es decir, al pueblo y a las entidades federativas donde fueron electos, aunque también a una voluntad superior, federal, que involucre a la totalidad de entidades federativas, siempre y cuando el interés global no colisione con el interés local porque en éste caso el segundo prevalece sobre el primero, cómo se demostró en la sección 4.3, siempre y cuando los intereses de la federación no colisionen con los de su entidad federativa, porque en este caso deben privilegiar a su entidad, privilegian a su entidad. El senado además, no es espacio donde halle cabida la diversa y heterogénea composición nacional, los

únicos intereses posibles en su interior son los de la totalidad de la federación y los de cada entidad federativa. Pues una vez que los electores de una entidad han elegido a sus senadores, empleando una lógica idéntica a la del consumidor, desaparece la pluralidad de intereses al interior de cada entidad y surge un nuevo y único interés o voluntad; el del estado respectivo. Mientras, en la Cámara de diputados ocurre lo contrario. La representación de los diputados - se difiere de buena parte de la doctrina- no es solamente dual, es múltiple. Los diputados, como los senadores, en principio representan a la Nación, y desde luego son portavoces de su respectiva circunscripción, pero, además puede ser el caso que representen a minorías sexuales, religiosas, clases sociales, grupos de trabajadores, etc. E igualmente, sólo en caso que los intereses de los grupos o segmentos sociales representados se vean afectados, deben privilegiar la representación de sus electores. Lo anterior no justifica la polarización, o la parálisis del trabajo legislativo, pues se ha puntualizado que sólo en caso que los intereses colisionen, el deber del representante debe privilegiar, a su entidad federativa en el primer caso, al segmento social o al distrito que lo eligió en tratándose del diputado. Pues el derecho, como bien quedo establecido al hablarse de Ferrajoli en el apartado 1.5, significa la defensa del derecho del más débil. Sea la entidad con respecto a la federación y la minoría sexual, religiosa o la clase trabajadora con respecto a la Nación. Lo anterior desde luego repercute en el diseño de la fórmula para asignar los escaños senatoriales.

CUARTA

La existencia del Senado mexicano está justificada principalmente por estos dos aspectos:

- a) Esta Cámara, integrante del Poder Legislativo, tiene como función básica dotar de representación a las entidades federativas, en un tipo de federalismo, radicando en ello la esencia del Senado. Este último es por tanto una cámara dual a diferencia de los diputados, su esencia es representar a la Nación, siendo ésta última el pueblo y las circunscripciones

territoriales al mismo tiempo, en este sentido, la introducción de figuras como los senadores plurinominales o los senadores designados, figura empleada en Venezuela, rompe la esencia del Senado y lo convierte en un remedo, una prolongación de la Cámara de Diputados. Si en la antigüedad la llamada Cámara Alta tuvo como principal misión ser la Cámara revisora o colegisladora de la Cámara Baja y si en determinadas coyunturas nuestro país en el siglo XIX asignó al Senado estas funciones, bajo el argumento que la mayor edad y experiencia de los Senadores, además del reducido número de sus integrantes permitirían una reflexión más acuciosa de los asuntos debatidos, tal encomienda no es razón de peso para justificar la existencia del Senado. Antes bien, podríamos verter una andanada de críticas contra este argumento, entre ellas, las que nuestro país adoptó en la Constitución de 1857 al eliminar el Senado, pues como la experiencia y el sentido común indican, ante la necesidad imperiosa de tomar medidas urgentes dos cámaras estorban más que una. La discusión toma otro cauce cuando justificamos la existencia del Senado basándonos en la representación que otorga a las entidades Federativas y entonces podemos colegir que dentro de un Estado Federal, a las entidades o estados que lo conforman, regiones que reclaman autonomía además, se les debe reconocer como partes integrantes de la Federación o del Estado en su conjunto y el único mecanismo para lograrlo, además del reconocimiento a su autonomía y la facultad para nombrar sus propias autoridades, dotándose de sus propias leyes, radica en darle a las entidades voz y voto en las decisiones que involucren al conjunto del Estado, es decir la formación de la voluntad federal que menciona Carpizo. Ahora, si el Senado justifica su existencia por ser el mecanismo que dota de representación a las entidades o regiones de un Estado, esta representación tiene un principio básico, es decir;

- b) La Representación que el Senado otorga a las entidades debe ser paritaria, principio que continúan observando Argentina y Brasil. En un Estado Federal, cuyas regiones suelen ser celosas de su autonomía y esta última

está determinada por diferencias de recursos, nivel de desarrollo, etc., como ocurrió en el México del siglo XIX y sucede también en el del siglo XXI, las entidades reclaman tener voz y voto ante el Congreso Federal, ante el Poder Legislativo de la Federación, y una cuestión que salta a la vista es el carácter que tendrá su participación en el gobierno de la Federación. Las entidades han reclamado que esta participación se otorgue de manera equitativa, sin tomar en cuenta la extensión territorial o el número de habitantes, es decir la representación debe ser equitativa pues la representación que está en juego aquí es la de las entidades no la del pueblo. La representación de éste último (componente de la Nación) recae ya en la Cámara de Diputados, donde el criterio prevaleciente es el número de habitantes. Esto es, entidades más densamente pobladas poseen mayor número de representantes (diputados). Por ello, el diseño del Senado incorporó este principio y a todas las entidades se les reconoce el mismo número de representantes. Este principio es violentado por los senadores plurinominales o por mecanismos que envisten como senadores a personajes notables, según se hace en Venezuela.

QUINTA

No es necesario incluir las listas abiertas en la nueva fórmula propuesta, puede continuar la lista bloqueada pues tan pronto se reglamenten las candidaturas ciudadanas o independientes, estas podrán participar en la elección junto a los candidatos de las fuerzas políticas y será el elector quien decida.

SEXTA

La propuesta de una nueva regla para asignar escaños senatoriales es también una cuestión que involucra cuestiones axiológicas.

En el numeral 1.5 del Capítulo uno, se estableció que por debajo de las decisiones políticas fundamentales hay un contenido axiológico innegable. En otras palabras las llamadas decisiones políticas fundamentales implican valores,

sea la libertad, la seguridad, el federalismo, etc., y el choque o colisión que implican la adopción de una visión de una decisión política por encima de otra, no es más que una colisión entre valores. En ciertos casos el principio puede también ser denominado Decisión Política fundamental. En economía se les denomina bienes simbólicos y se propone emplear éste término, habida cuenta que en derecho hay una multiplicidad de términos para significar lo mismo: valores, principios (Alexy), bienes jurídicos, decisiones políticas fundamentales, entre otros. Entonces, cuando nos referimos a la dicotomía entre gobernabilidad del congreso o premio de mayoría, en realidad nos referimos a un bien simbólico,preciado, cuyo adopción implica sacrificar o menoscabar otro bien simbólico que le resulta antitético, como puede serlo la eficacia electoral o la pluralidad

Así, si se aboga por desaparecer los senadores plurinominales, o conformarlo en su totalidad por el principio de representación proporcional, tales discusiones se sitúan dentro de la naturaleza del Senado, ya delineada desde el siglo XIX, a saber; representa el Senado a las entidades federativas por un lado o al pueblo y por tanto debe ser un espacio donde el principio fundamental sea la pluralidad. La cuestión desde luego es sumamente compleja, y por ello fue situada en el sitio donde debe estar, en realidad se trata de una colisión de valores, aunque en algunos casos también podría llamársele decisiones políticas fundamentales y al hablar de valores indiscutiblemente debemos situar estos en el terreno de los valores subjetivos y entonces la solución al problema se sitúa en los porosos terrenos de la moral.

Se hizo notar que la respuesta no radica en afirmar que la conformación del Senado debe excluir, de un plumazo, por ejemplo, a los senadores plurinominales por ser estos últimos contrarios a la naturaleza jurídica original del Senado. En este caso, como en todo caso difícil, debemos ponderar, sopesar derechos que se contraponen y como en casos análogos, complejos, al privilegiar un principio o valor forzosamente estaremos sacrificando otro. En el caso que se expone, hasta en tanto el Constituyente permanente modifique el marco legal relativo a la regla para asignar los escaños senatoriales y establezca cual debe ser el sistema electoral a emplear, hasta entonces podremos decir que el derecho nos da la

respuesta, pero antes, debemos hacer uso de elementos extra jurídicos para determinar cómo diseñar esa norma, cuestión que involucra valores por lo demás. Y la decisión final involucra el sacrificio de un valor frente a otro.

SÉPTIMA

La esencia de la sociedad es el conflicto, la esencia de los gobiernos, los distintos niveles del gobierno, facultados con competencias diversas además, es también el conflicto. ¿Cómo resolverlo? ¿El Senado es suficiente para realizar esta encomienda? Como quedó establecido en el Capítulo 2, nuestro país adoptó el federalismo en razón de las desigualdades existentes en su abigarrado territorio, condición que elevó la demanda por la autonomía y, el federalismo; tipo de Estado, garantizó que la autonomía se conservara para las distintas regiones que integraban el Estado mexicano. Así entonces, al establecer el federalismo competencias distintas entre Federación y entidades federativas, se dio paso al conflicto en las relaciones interinstitucionales. Hecho que da pie a concluir que el Senado tiene como una de sus funciones canalizar los conflictos políticos que surjan entre las entidades federativas o entre estas y la Federación, vía Puntos de Acuerdo y formación de comisiones, pues para los conflictos judiciales queda un medio de control, la Controversia Constitucional. Así pues, cuando se trata de establecer la conformación del Senado, el diseño del mismo, en el presente siglo, se debe tener claro cuáles son las competencias del mismo y las funciones que en la práctica realiza, la principal, defender los intereses de la entidad a la cual representan los senadores, pues, en definitiva, el Senado, además de las funciones de control político y legislativo (Marian Llanos, Lijphard, Mariano Llanos, es portavoz de la voluntad o interés de una entidad. La Controversia Constitucional debe ser el mecanismo a emplear por las entidades una vez que las opciones políticas han fallado y nunca antes.

OCTAVA

Se satisfizo el objetivo particular tendente a analizar el sistema de partidos y el sistema electoral de la última década del siglo XX, así como las repercusiones que la configuración geo-política contemporánea ejerce en el federalismo mexicano, evaluando las implicaciones de las dos últimas variables en la configuración actual del Senado, lo anterior se desprende de la sección 4.3 de donde pudo colegirse que los senadores, en el México del siglo XXI, son portavoces de la voluntad o interés de la entidad federativa, según se desprende del caso de la Reforma energética, descrito en el apartado 4.3 .

NOVENA

Por tanto, la actual distribución de escaños senatoriales vía plurinominal (en extraña combinación con el sistema de mayoría), pese al principio que busca defender, la pluralidad política, atenta contra otro bien simbólico, de mayor jerarquía, el de la igualdad de las entidades que conforman una federación. Ésta investigación propone incorporar la pluralidad asignando el cuarto escaño en cada entidad a la fuerza que obtenga el tercer lugar en la votación y establece que la total integración de nuestras cámaras vía sistema plurinominal, implica una fase superior de nuestras instituciones políticas, a la cual debemos tender en un futuro cercano.

DÉCIMA

Tanto el actual sistema electoral, como su respectiva fórmula para distribuir los escaños del Senado, violan el Principio del Voto Popular pues la asignación de escaños no equivale al número de votos obtenidos. Así, en el 2006 y 2012, fuerzas políticas que obtuvieron el segundo lugar en la votación, ocuparon el tercero en la asignación efectiva de escaños, violentándose por tanto el sentido del voto ciudadano, según se detalló en el apartado 3.2 del capítulo 3. Y en el 2000 tampoco correspondió el porcentaje de votación obtenida con los escaños asignados. Sigue existiendo sobrerrepresentación o sub representación (premio de mayoría) pues, en el caso de la coalición liderada por el PRI, en el 2012, con

menos de 40 % de la votación válida le fueron asignados casi la mitad de los escaños totales, es decir, obtuvo 61 escaños de 124. Es el premio de mayoría, traducida en sobre representación, uno de los principales lastres de nuestro sistema electoral.

DÉCIMA PRIMERA

Nuevamente, podría concluirse que el diseño de la fórmula para asignar escaños senatoriales, una cuestión legal, técnica, por estar contenida en el derecho positivo, en nuestro código electoral, es una cuestión axiológicamente neutra. No ocurre así. Quienes defienden la cláusula de gobernabilidad, es decir, la incorporación en la ley de mecanismos que permiten la formación de mayorías parlamentarias en el Senado, podrán aseverar que la distorsión al sentido del voto popular - en aras de facilitar la formación de mayorías en dicha institución-, está justificada en razón del principio o valor buscado y el sentido del voto popular pasaría a segundo término. Por lo contrario, cuando se sostiene que el voto popular es el valor primario de todo sistema electoral y por tanto todas nuestras leyes deben velar por la supremacía de tal principio, podrá concluirse que la actual fórmula para asignar escaños es violatoria y por tanto debe modificarse.

DÉCIMA SEGUNDA

En relación con el objetivo particular que buscó analizar la instauración y evolución del Senado Mexicano (incluyendo las fórmulas electorales para integrarlo), así como la relación de este último con el Federalismo, se afirma que fue satisfecho pues se analizaron y describieron las diversas fórmulas senatoriales de nuestro país.

Han sido varias las propuestas para conformar el Senado de la República, posteriores a la reforma electoral de 1977 que buscaron garantizar en definitiva, el acceso de las minorías a los cargos de elección popular. Fue, ciertamente un salto hacia adelante la reforma de 1993 que permitió el acceso de las minorías al Senado, es decir, permitió al partido que obtuviera el segundo lugar en la votación de cada entidad un lugar en el Senado, y aunque no entró en vigor, dicha

legislación se volvió a modificar al grado que en 1996 se promulgó la regla que rige a la fecha, conformándose el Senado por 128 senadores; 32 electos vía proporcional. La reforma de 1993 permitió situar en el lugar merecido al valor pluralidad. La reforma de 1996 si bien es loable por intentar aplicar el sistema plurinominal para el reparto de escaños, generó un problema mayor pues desvirtuó el principio según el cual los senadores representan a las entidades federativas. Entonces, atendiendo a las condiciones políticas del país, cuyos gobiernos pertenecen a partidos distintos y esto en la práctica, como dice Valdez Zurita, implica que cada gobierno aplique política públicas distintas, debemos preservar el principio paritario para asignar los escaños, esto es, igual número de representante para cada entidad pero, a cambio, a diferencia de la propuesta de 1993, y a diferencia de la regla vigente, la propuesta presentada radica en asignar 2 escaños al partido que obtenga el primer lugar, respetando la regla de gobernabilidad para el partido más votado, y el siguiente escaño se otorga al segundo lugar de cada entidad, en tanto el cuarto lo gana el partido o fuerza política que obtenga el tercer lugar en la votación. De esta manera respetaríamos la paridad que a cada entidad se le asigna en el pacto federal y, a su vez, permitiríamos dar voz a las minorías o más que eso, daríamos representación a las fuerzas políticas que aunque muy votadas a nivel nacional no concentran su voto para poder ganar circunscripciones estatales, como ocurrió con el Frente de Cárdenas en 1988 y, en menor medida, en las elecciones de 2006 y 2012, coyunturas en que el voto de la población ubicó a las fuerzas de izquierda como segunda fuerza en el Senado y sin embargo al aplicar la regla electoral se les ubicó hasta el tercer sitio en la distribución de escaños.

DÉCIMA TERCERA

Por tanto, un problema severo de las instituciones políticas de México es la crisis de la Representación, es decir, quienes detentan los órganos de gobierno carecen cada vez más de la legitimidad necesaria entre buena parte de la ciudadanía. Una premisa, la misma que ha guiado éste trabajo de investigación consiste en afirmar que transformando las reglas de nuestro Sistema Electoral podemos eficientar,

volver superavitarias a nuestras instituciones democrático electorales, aumentando en suma, su legitimidad. Y vinculada directamente con la cuestión anterior se situaría el siguiente aspecto: en efecto, deben transformarse nuestras instituciones electorales pero también el resto de instituciones que conforman el gobierno, ámbito de competencia que Woldenberg denomina Régimen de Gobierno. Es decir, debemos modificar las reglas para elegir a los integrantes del Legislativo, pero también debemos efectuar cambios en los mecanismos para elegir al Poder Ejecutivo, y discutir la eliminación o no del Sistema de Mayoría como mecanismo para elegir a los Diputados Federales y adoptar en su lugar el Sistema Plurinominal en el caso de este tipo de legisladores. Tales aspectos necesariamente están ligados a la reforma que propongo para distribuir los escaños de la Cámara de Senadores.

DÉCIMA CUARTA

Quedó demostrada la hipótesis que guió ésta investigación pues se demostró que el vínculo entre senado y Federalismo mexicano existe, es decir, el primero es un mecanismo para lograr un objetivo fundamental de los estados federalistas, la salvaguarda de la descentralización política o autonomía de las partes que lo conforman. Lo anterior quedó demostrado tanto en el terreno teórico como empírico. Pues en el caso de México, cronológicamente hablando, federalismo y senado se instauraron al mismo tiempo. Y el vínculo teórico es sostenido por autores como Sayeg, Lijphard, etc., a diferencia de Teresa de Mier, Carpizo, Madrazo, etc. En el plano empírico observamos que naciones como los Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Argentina, han adoptado el régimen federal para permitir que sus extensos estados puedan mantenerse cohesionados, otorgando a todas las entidades los mismos derechos de voz y voto en la sanción de leyes que el senado expide, y cuyas repercusiones afectan al Estado en su conjunto, y además, permitiendo que todas las entidades tengan derechos semejantes en los mecanismos de control político del propio Senado, como la formación de comisiones investigadoras sobre conflictos diversos, etc. Ahora, para lograr que

esta representación equitativa de las entidades se consiga es necesario que a todas las entidades se les otorgue el mismo número de representantes. Ello se logrará derogando la actual fórmula para asignar escaños que además de violar el del voto popular, violenta la paridad de las entidades en el senado.

DÉCIMA QUINTA

Las modificaciones a nuestras instituciones políticas, están influenciadas por dos tipos de variables. Por un lado la realidad determina tales modificaciones, es decir el asunto se vuelve una cuestión de factibilidad, y aquí entramos en el terreno de lo posible más que lo deseable, el mundo del ser y no del deber ser y, por el otro, a lo axiológicamente deseable. Esto es, el ámbito de la ciencia política y no de la filosofía política, y entonces la ingeniería constitucional y electoral se pregunta cuáles reformas deben adoptarse a partir del criterio de factibilidad. Se reitera, se propone una modificación u alguna otra, pero en razón del grado de materialización que la medida tenga, si es o no compatible con nuestra realidad política, con nuestra naturaleza humana en suma. Para ello, la sociología, la economía, la ciencia política, la psicología social acuden a auxiliarnos para, en base a la realidad proponer la medida idónea. Se mencionó ya en la introducción de esta investigación algunas variables que condicionan las transformaciones de nuestras instituciones políticas: la competitividad y la alternancia. Tal binomio parece ser el eje sobre el cual se monta nuestra realidad política contemporánea, es decir, tenemos elecciones donde la competencia entre el primero y segundo lugar alcanza niveles pírricos, o sea, las diferencias son menores a un punto porcentual. En efecto hay competitividad y en consecuencia también alternancia. La hemos observado a nivel municipal, distrital, y por gubernatura. En las pasadas elecciones estatales de 2012, Jalisco pasó de manos del PAN al PRI, Morelos y Tabasco de manos del PRI al PRD (izquierda) y Chiapas pasó del dominio del PRD al PRI, solamente Guanajuato y el DF siguieron bajo los mismos partidos que las han gobernado desde hace un buen rato, PAN en el primer caso y PRD en el segundo. Estos escenarios son el argumento central que los detractores del Sistema Plurinominal emplean para atacar la vigencia de tal Sistema en nuestro

Derecho Electoral, no hay razón aducen, para que un porcentaje de escaños se continúen asignando bajo la figura de representación Proporcional mientras que en el país se observan juntas la competitividad y la alternancia. Pues las reglas creadas a partir de 1977 sostienen, se han vuelto inoperantes dada la realidad política contemporánea. Los partidarios de la eliminación de la Representación Proporcional aducen que en el México actual, los escaños deben obtenerse en el ardid político, pues la democracia es una realidad en el país y asignar escaños a las fuerzas políticas incapaces de ganar circunscripciones de Mayoría resulta un sinsentido. No se dan cuenta que la Representación Proporcional fue establecida por la inventiva humana para cumplir una finalidad y esta consiste en reflejar con mayor precisión la diversidad del electorado y traducir esto en puestos de elección popular. Desde luego tampoco reparan en las distorsiones que el Sistema de Mayoría genera, pues si por ejemplo tenemos dos partidos políticos y uno de ellos gana aún por márgenes escasos - en democracia dicen, se gana hasta por un voto -, bajo el sistema de mayoría podemos tener entidades donde la disputa por los senadores sean fuerte entre el primero, segundo y tercer lugar, y con la actual fórmula, los escaños se los repartirían únicamente el primero y el segundo y no correspondería nada al tercero a pesar de haber sido ampliamente votado. Esta distorsión parecen no atenderla los detractores del Sistema Plurinominal y tal distorsión ha llevado a concluir a ésta investigación que la Representación Proporcional debe conservarse y quizá extenderse en la elección de diputados federales, y en el caso del senado podría operar pero eligiéndose senadores en cada una de las 32 circunscripciones estatales, cuestión totalmente diferente al híbrido de la fórmula senatorial actual que mezcla mecanismos de mayoría relativa con plurinominales.

DÉCIMA SEXTA

La segunda vertiente por la cual corre la discusión en torno a la transformación de nuestras instituciones políticas se sitúa en el plano ideal, de la moral, de los valores, mismos que a decir de Robert Alexy comparten con las reglas, la categoría de normas constitucionales, cuyo esquema describe un sistema

normativo de otro contexto por lo demás. Y bien, los principios buscan realizarse al máximo según lo permitan las condiciones materiales del grupo social, en ellos no cabe la subsunción, la aplicación de la ley al caso concreto, sino que está involucrado el caso difícil pues entrañan la defensa de derechos fundamentales; la vida, la libertad, el bienestar económico, y las decisiones políticas fundamentales entrarían en esta categoría. Este debate sobre los principios constitucionales ocurre también en el ámbito de nuestro sistema Electoral. Y en concreto, la discusión sobre qué principios debe privilegiar la conformación del Senado Mexicano entra en el terreno de la ponderación, de la argumentación jurídica, de la toma de decisiones sobre esta cuestión atendiendo al valor que más apreciamos, a condición claro está que el debate se realice en el plano racional y la argumentación racional respalde la solución última. Por tanto, si eliminamos los Senadores de Representación Proporcional lo haríamos en razón de que el Senado fue usado por el Federalismo para mantener la cohesión del Pacto federal y cada senador representa a la entidad federativa donde lo eligieron y no a la Nación en abstracto como sí ocurre con los diputados. Si no estamos de acuerdo en esto entonces tendremos que mantener los Senadores plurinominales bajo el argumento que la Representación Proporcional además de asegurar espacios para las minorías elimina las distorsiones que el Sistema de Mayoría genera. Si no adoptamos esta medida, entonces tendríamos que mantener los 128 escaños que configuran el actual Senado, incluyendo la figura Senatorial Plurinominal, que atenta ciertamente contra el esquema natural del senado mexicano, institución creada para representar a las entidades. Como puede apreciarse, la discusión sobre el diseño de nuestras instituciones político electorales se sitúa también en el plano ideal, el normativo, el de los valores, donde entra el juego la relación Derecho - Moral, es decir, los factores axiológicos que nos lleven a preferir un valor, o Principio Constitucional por encima de otro, al margen de la realidad política nacional que nos llevaría a mostrar como factible o no cierta modificación a nuestro marco legal.

DÉCIMA SÉPTIMA

Podría pensarse en la desaparición del Senado o de la Cámara de Diputados, es decir, regresar a un congreso unicameral, así, dirían algunos, ahorraríamos recursos y eliminaríamos el burocratismo de nuestro Congreso, pues una Cámara siempre será más ágil y expedita que dos, se hizo así en México en 1857, y de este modo, entrando al terreno de las desapariciones, a decir de algunos, el Senado es superfluo pues como afirman –Amador Lozano, Jesús Orozco -hace ya rato que no representa a las entidades federativas, de suerte que la función principal e histórica del Senado, representar a las entidades federativas, ya no es necesaria, y bien, este argumento hoy es fácilmente rebatible, echemos un vistazo a la diversa y compleja realidad nacional, que nos muestra cómo los intereses de una entidad federativa chocan con los de otra o con los de la Federación. Una medida para hacer frente a tal problemática, limitada pero medida al fin, es preservar el Senado de la República.

DÉCIMA OCTAVA

Según salta a la vista por la experiencia histórica, el Senado permitió la cohesión de los Estados cuyas regiones reclamaban celosamente su autonomía. Así ocurrió en México, en Estados Unidos, en Venezuela, en Alemania, etc. Por tanto, un tipo de federalismo, como el mexicano, implica la adopción de dos mecanismos, Senado y Poderes en las entidades federativas. Sin ellos no hay federalismo y cuando no existe federalismo el Senado tampoco tiene razón de ser pues, podría establecerse una Cámara revisora y colegisladora de la Cámara Baja pero la misma no sería Senado, sería una mera continuación de los Diputados. Y, en tratándose de México, nuestra realidad político – económica nos impone un tipo de federalismo, máxime cuando la competitividad electoral es tan alta y los ciudadanos eligen tener un gobernador y un congreso de cierto partido político, mismo que deberá compartir funciones con un Ejecutivo federal proveniente de otro, en cuya elección resultaron determinantes los votos de otras regiones del país, según ocurrió en el país en 2012. Por tanto, el federalismo mexicano, no implementado en el siglo XIX ni en el XX, se llevará a la práctica en el siglo XXI y

para ello requiere de su componente imprescindible, el Senado. Siendo vital readecuar este último a las necesidades contemporáneas.

DÉCIMA NOVENA

Se afirma que la primera variable de la hipótesis planteada en éste trabajo se verificó pues la formación de la voluntad federal (que define Carpizo) se construye a través de dos elementos: la integración del senado y la participación de las entidades en las reformas a la Ley Fundamental. Lo segundo no fue materia de mi análisis. El primer aspecto sí. La integración del senado es por tanto la bisagra entre federalismo y la propia institución política representativa. Y lo anterior no se logra a menos que las entidades participen en igualdad de circunstancias en la integración del senado, es decir, todas las entidades deben tener la misma cantidad de representantes en esta cámara. Cuya fórmula electoral debe ser distinta a la de la Cámara Baja, aún en caso que ambas se integraran vía plurinominal, pues aún así la segunda debería tener circunscripciones regionales y el senado 32 estatales.

VIGÉSIMA

De no tener todas las entidades el mismo peso en la conformación de la voluntad federal, vía el senado, entonces el pacto federal se tornaría inequitativo y las entidades podrían elegir otras medidas para exigir que sus derechos sean respetados, en el concierto de un estado federal.

VIGÉSIMA PRIMERA

Una conclusión de la presente Tesis de Grado consiste en establecer una línea de investigación consistente en determinar si la totalidad de la Cámara de Senadores mexicana podría integrarse a través de 32 circunscripciones plurinominales en cada entidad federativa. Esta medida no rompería el esquema federal y permitiría instalar, de una vez, el principio básico de todo sistema electoral, a saber; que a los partidos o candidatos les correspondan solamente el número de escaños que la voluntad popular determinó, ni más ni menos. Esta propuesta ya ha sido

presentada por el Partido de la Revolución Democrática en el marco de la Reforma del Estado y si bien no se analizó con mayor profundidad en ésta investigación, si se considera que la conformación del senado deba apuntar hacia allá y por tanto, deben emplearse todos los conocimientos técnicos y jurídicos para analizar su viabilidad.

VIGÉSIMA SEGUNDA

Según se desprende del apartado relativo al bicameralismo del capítulo 1, nuestro bicameralismo actual es simétrico, pues ambas cámaras se integran bajo normas electorales semejantes. Y si bien nuestro senado está dotado de la facultad para iniciar leyes, es decir, es cámara revisora y colegisladora, un factor determinante radica en analizar la composición de los distintos grupos parlamentarios que lo conforman, cuestión que involucra la cláusula de gobernabilidad empleada para asegurar la formación de mayorías gobernantes, cláusula que resulta violatoria del voto popular.

VIGÉSIMA TERCERA

La fórmula para distribuir los escaños del senado mexicano es imprecisa toda vez que incurre en dos graves errores: por un lado rompe el esquema federal al otorgar 32 senadores vía plurinominal y con ello atenta contra el federalismo, evidenciado en la diversidad regional del país y, por otro lado, conserva la sobre representación de las fuerzas políticas, incurriendo también en sub representación. Existiendo un margen de desviación entre los votos emitidos y los escaños asignados. Estas dos son las principales razones para modificarla y toda sustitución debe atacar estos dos errores, la fórmula propuesta lo hace y por ello se le considera digna de atención, pues es un primer paso hacia la inagotable senda de perfeccionamiento de nuestras instituciones.

VIGÉSIMA CUARTA

La propuesta presentada empleó los métodos siguientes: lógico-jurídico, histórico, sociológico y en menor medida aquel proveniente del derecho comparado, cuyo

propósito principal fue mostrar que la fórmula actual es ineficaz e incorrecta, así como justificar la distribución de escaños que se propone. El primer método detecta los errores que en torno a la naturaleza jurídica del Senado y del federalismo han prevalecido, en tanto el segundo nos permite conocer las formulas pretéritas relativas a la conformación del Senado. El método sociológico concluye que el sistema electoral del último cuarto del siglo pasado, en particular el promulgado en 1996 (que instauró los senadores plurinominales), fue superado por una nueva realidad socio política, pues el sistema de partido hegemónico fue sustituido por uno competitivo, hecho que aunado a variables extra jurídicas, da forma a un nuevo federalismo mexicano que tiene una de sus claras expresiones en la coexistencia de gobiernos, a nivel federal y estatal, provenientes de fuerzas políticas distintas y cuyos habitantes demandan políticas públicas que pueden colisionar a su vez, según se describió en el Capítulo 3. Por razones obvias, el método del derecho comparado es el que menos aporta, no por ello menos ilustrativo.

VIGÉSIMA QUINTA

La representación política materializada en el Senado es sui generis; si bien se origina en el voto ciudadano, una vez que este se contabiliza y surge un Senador representante de la entidad, la representación que del ciudadano ejerce el representante pasa a segundo término pues es desplazada por la representación que realiza el Senador de su entidad federativa. Los derechos e intereses del ciudadano siguen importando sí, pero en función de la entidad donde vive, ya ni siquiera por una circunscripción territorial fraccionada como la del diputado federal, sino teniendo como intermediario al Senador elegido. Los derechos del ciudadano pasan a segundo término, por así decirlo, pues el propio ciudadano así lo decidió al nombrar un representante ante el Congreso Federal, y los derechos que prevalecerán son aquellos de la entidad federativa, valuados con el resto de entidades y la propia federación. Por ello, es vital el Senado, pues otorga una representación paritaria, equitativa a todas las entidades que conforman un cierto tipo de estado Federal y, a diferencia de la Cámara Baja, no pesa ni el criterio

poblacional ni el económico, pues todas las entidades sin importar su territorio o grado de desarrollo, tienen derecho a voz y voto semejantes. Por ello, se considera, es vital determinar la fórmula electoral para lograr que la cuestión anterior sea una realidad.

VIGÉSIMA SEXTA

Ante la triple posibilidad de suprimir el senado, mantenerlo en sus actuales condiciones o reforzarlo normativamente para que pueda cumplir cabalmente su misión constitucional, los dados se cargan hacia la tercera alternativa.

VIGÉSIMA SÉPTIMA

Debe acordarse que para el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno la forma de estructurar el Senado, la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y el principio de auto calificación de los integrantes del poder legislativo fueron pilares inamovibles del sistema electoral mexicano, según se describió en el apartado 2.5.

VIGÉSIMA OCTAVA

Si bien toda reforma a nuestro sistema electoral se topa con inercias de toda índole, mismas que en ocasiones podrían hacer ver como quimera toda reflexión tendente a pugnar por cambios en nuestras reglas electorales, en nuestro descargo ha de aducirse que, si bien todas las fuerzas políticas poseen intereses, representan segmentos sociales, incluyendo las minorías, detrás de tales intereses están ciudadanos de carne y hueso que, pese a todo, se sienten representados por X o Y partido político, y entonces no debemos olvidar que el diseño de una determinada norma electoral en última instancia incide sobre los derechos de ciudadanos, integrantes de un Estado por lo demás y desde luego no es un asunto involucrado únicamente con burocracias partidarias, pues del diseño de las mismas depende la existencia de millones de seres humanos.

VIGÉSIMA NOVENA

Se mostró que la fórmula actual del Senado es ineficaz y el índice de sobre y sub representación del apartado 4.4 lo detalla. Para el caso del PAN, al restar a 29.69 la cantidad de 26, nos arrojó un número negativo, -3.69 por ciento. En el caso del PRI, restamos 47.66 menos 37 y dio un número negativo; -10.66. En tratándose de la Izquierda, 21.87 -28 dio como resultado un número positivo 6.13; el caso de la Izquierda fue el único positivo porque es el único caso en que la votación obtenida, 28 %, fue mayor que el número de escaños y, porcentaje, finalmente asignado; 21.87 por ciento. La resta anterior mide el grado en que el porcentaje de escaños finalmente asignados se desvía del porcentaje de votos obtenido.

La quinta columna de las Cuadros 14, 15 y 16 contiene un Índice, indicador diseñado para medir el grado de exactitud entre la votación obtenida y la distribución de escaños.

TRIGÉSIMA

No existe, como muestra claramente Alfred Stepan, un federalismo sino varios, al menos 3 tipos. Por tanto, no pude hablarse del federalismo en general para negar o afirmar el vínculo de éste con el Senado, sino lo correcto es afirmar que existe o no un vínculo entre Senado y un tipo particular de federalismo. Se concluye entonces, que existe un vínculo entre el Senado y el federalismo mexicano y la fórmula electoral del Senado debe respetar ésta cuestión, reconociendo a los senadores como representantes de las entidades que integran el Pacto Federal, pues la representación que ejercen estos últimos en torno a un difuso interés nacional se realiza sólo en cuanto los senadores son portavoces de una voluntad local, regional, según se desprende de la secciones 3.1, 4.1 y 4.3.

TRIGÉSIMA PRIMERA

Se mostró que el diseño de la fórmula electoral del Senado es un real problema socio jurídico del país, convergiendo dos antinomias a su interior: pluralidad y principio federativo. La Reforma de 1996 busco hacerlas conciliar pero generó un

problema mayúsculo, la ruptura del principio federativo. La Tesis puesta a consideración buscó conciliar los dos valores mencionados, contribuyendo así al debate sobre la polémica anterior, proponiendo además una línea de investigación, la total integración de nuestras dos cámaras por la vía plurinominal. Haciendo a un lado los sistemas híbridos actuales, que mezclan el sistema de mayoría con el plurinominal, hecho que genera las distorsiones mencionadas, pulverizando los principios de eficacia, pluralidad y federalismo, necesarios en toda fórmula electoral del Senado.

APÉNDICES

APÉNDICE 1 METODOLOGÍA

La presente Tesis no pretende ser una investigación exhaustiva sobre la evolución de la institución senatorial en el México independiente, si invoca datos históricos se hace con el solo objetivo de comprender las funciones que dicha Cámara ha jugado en las distintas etapas de nuestra historia jurídico política, no para distraerse en aseveraciones de carácter etno historiográfico. El empleo de tales datos busca reforzar el objetivo central del presente trabajo, es decir: aportar elementos analíticos de carácter multidisciplinario que permitan establecer cuál debería ser la fórmula para asignar los escaños del Senado Mexicano en el siglo XXI.

Hay un problema en nuestra realidad, un fenómeno socio jurídico que merece nuestra atención. La distribución de escaños en el senado mexicano no refleja la votación que el electorado ha dado a las fuerzas políticas. Pues como se explicó en el Resumen, en 2012 con sólo 37 por ciento de la votación, la coalición del PRI se adjudicó el 47.66 por ciento de los escaños, este dato junto con muchos otros, conduce a pensar que la distorsionada fórmula para distribuir los escaños podría convertirse en un irrefutable objeto de estudio. Además, la existencia de senadores plurinominales en nuestra Cámara Alta conduce a dudar si estos últimos rompen o no el esquema federal, así entonces, en función de lo anterior es posible desarrollar toda una investigación en torno a un problema socio jurídico, que podría resolverse fijando objetivos, hipótesis y métodos.

Para ello, es menester abordar el fenómeno de manera cuantitativa y cualitativa, en el primer caso el problema es asunto de números; ¿Debe reducirse el número de integrantes o incluso desaparecer el Senado Mexicano? Si disminuye la cantidad, 128 actualmente, ¿Ha lugar a proponer la desaparición de senadores de representación proporcional, 32 escaños, para quedar conformada la Cámara Alta únicamente por 96 senadores? Si se conservara la cantidad, 128, ¿Cómo deberían distribuirse?

Ahora, que el problema tenga un trasfondo cualitativo significa que, una vez resuelta la cuestión numérica, debemos analizar los requisitos para asignar los escaños senatoriales, esto es, como fijar la regla para decidir que candidatos y/o fuerzas políticas obtendrán los escaños en juego en cada entidad federativa.

Por otro lado, siendo Senado y federalismo instituciones diferentes, ¿Existe una suerte de función matemática que vincula indisolublemente Senado con Federalismo? ¿O podría haber federalismo sin Senado? Cuestiones que conducen a reformular la añeja pero aún vigente interrogante; ¿A quién representan los senadores, a las entidades federativas o a la Nación, esto es, su representación tiene carácter dual como aquella de los diputados (se sostiene que en realidad esta es múltiple) o se ciñe únicamente a las demarcaciones territoriales denominadas provincias, estados o entidades federativas? Aún más, ¿Qué tipos de conflictos entre las entidades o entre estas y la Federación puede resolver el Senado? ¿Políticos solamente? Las anteriores interrogantes no son meras ocurrencias, se hallan profundamente ligadas a esta investigación, pues si la representación ejercida por los senadores es idéntica a la de sus pares congresistas, entonces los senadores plurinominales se hallan plenamente justificados, caso contrario podríamos considerarlos una aberración jurídica. La respuesta que demos a esta cuestión resulta fundamental en el objeto de estudio: la fórmula para asignar los escaños senatoriales.

Aún más, ¿Podría imitar nuestro sistema electoral, político y de partidos las normas de otras latitudes?, Alemania y Venezuela por ejemplo, cuyo Senado en tratándose de esta última, además de elegir a dos senadores de mayoría por entidad federativa incorpora como miembros de la Cámara Alta a determinadas personalidades políticas basándose en méritos singulares como haber sido presidente de la república. Esto es, ¿La integración del Senado debe basarse únicamente en mecanismos electorales o puede incluir los designativos, estos últimos empleados ya en los orígenes del Senado tanto en Norteamérica como en nuestro país en el siglo XIX?

Antes de continuar, debe aclararse cuál es el objetivo principal de esta Tesis, siendo este; Demostrar que la actual **fórmula para distribuir los escaños del**

Senado mexicano es ineficaz e incorrecta, objetivo que no está aislado en el espacio, pues a su alrededor se hallan variables de diversa índole. Para alcanzar el cometido anterior se usarán varios métodos, es decir, se emplearán varias herramientas para lograr la meta. Uno es el lógico – jurídico. Así entonces:

- a) Lógico - Jurídico: Siendo la Lógica¹⁹⁴ el estudio de los métodos y principios usados para distinguir el buen (correcto) razonamiento del malo (incorrecto), haciendo uso del método lógico- jurídico, se describe a continuación uno de los razonamientos principales empleados en esta investigación; que a su vez fueron punto de partida en el razonamiento y cuyas premisas se consideran aplicables al caso mexicano.

1er. PREMISA

Las entidades participan en la formación de la voluntad federal a través de la elección del Senado y el proceso de reformas constitucionales, materializando ambos actos el vínculo entre federalismo (un tipo de federalismo) y el Senado.

2. PREMISA MAYOR

El federalismo mexicano tiene, como primera justificación, la variable histórica pues antes de la promulgación de la Constitución de 1824, las provincias reclamaban su autonomía respectiva con la amenaza de independizarse si esta no era concedida. Y a la vertiente histórica se ha añadido el componente socio político contemporáneo donde las entidades son celosas de sus características singulares y convierten al senado en espacio para dirimir tales desigualdades.

Las anteriores proposiciones se asumen como verdaderas, pues en palabras de Copy, eminente lógico: *“Si su propósito es establecer la verdad de una de sus proposiciones, formula un razonamiento. Si su propósito es explicar, entonces*

¹⁹⁴ Irving Mamer, Copy, *Introducción a la Lógica*, trad. por Néstor Alberto Míguez, 26ª. ed. de la edición en inglés de 1972, EUDEBA, Buenos Aires, 1984, p.3.

*formula una explicación*¹⁹⁵”, es decir, si bien el objetivo principal de esta investigación es proponer una fórmula distinta para asignar escaños senatoriales, no puede evitarse partir de ciertas premisas, proposiciones asumidas como verdaderas y cuya condición de falsedad o verdad no las dará la lógica sino la evidencia empírica, evidencia que en este caso provendrá de 3 fuentes principales:

- a) la Historia.
- b) Los conocimientos jurídicos que unidos a la lógica conforman el método lógico-jurídico.
- c) La sociología, cuyos conocimientos sobre la realidad socio política me proporcionan un criterio de validez adicional.

Éste cúmulo de conocimientos provenientes de estas 3 vías, probará la verdad de las proposiciones que integran tanto las dos premisas anteriores como la nueva fórmula propuesta para integrar el Senado mexicano.

Retomando de nuevo al distinguido lógico en comento, la lógica es el buen uso de los métodos y principios para lograr buenos, correctos razonamientos, es decir válidos, pues la lógica no califica si los razonamientos son verdaderos, aunque si lo hace en tratándose de sus componentes, las proposiciones, pero para ello se avoca únicamente a las relaciones válidas entre estas últimas. Entonces, el método lógico jurídico que emplea esta investigación descansa en la formulación de razonamientos que aspiran a ser válidos y por tanto la veracidad de las proposiciones, de las premisas, será materia de los métodos histórico, sociológico, del derecho comparado, etc. Pues la lógica se avoca a la forma de los argumentos y no al fondo de los mismos.

Continuando con el método lógico- jurídico, no podría establecerse una nueva fórmula para designar escaños sin esclarecer antes los conceptos, la naturaleza jurídica de las figuras e instituciones involucradas, pues toda investigación jurídica social siempre es de inicio una investigación conceptual. Por ello buscó definirse primero los siguientes vocablos jurídicos: Senado, República, Federalismo,

¹⁹⁵ *Ibíd*em, p. 21.

Representación, Valores y decisiones jurídicas fundamentales, Sistemas de Partidos, Electoral y Político, etc. Esta vía, propia del quehacer jurídico es precisamente el punto de arranque para realizar investigación en esta disciplina pues una vez expuesto el significado de los conceptos y alcanzado un consenso, digamos teórico, lógico jurídico en suma; puede continuarse la investigación. Ahora, el uso de este método me permitió hallar las relaciones existentes entre conceptos así como el uso incorrecto que se ha dado a determinadas figuras jurídicas, es el caso del Senado o del federalismo; tales hallazgos no podrían haberse alcanzado sin el concurso de la lógica y el razonamiento.

b) Histórico: En las ciencias sociales o ciencias del hombre, a falta de experimentación – típica esta última de las ciencias de la naturaleza - hemos de conformarnos con recurrir a una alternativa que me atrevería a calificar como experimentación indirecta. Así, si bien el objeto de estudio es el establecimiento de una nueva fórmula para asignar los escaños senatoriales, esto es, una modificación a nuestro sistema electoral, se inició éste trabajo indagando en las fórmulas aplicadas en nuestro país desde que se estableció la institución senatorial. No obstante, también se consideró oportuno añadir un dato histórico relevante, me refiero a las funciones que el Senado tuvo desde la antigüedad, entre ellas servir como Cámara colegisladora o revisora de la denominada Cámara Baja. ¿Por qué iniciar la tarea remontándonos a tan remota época? Porque al proponer una nueva fórmula para asignar los escaños en el siglo XXI, en un país determinado, una cuestión que enseguida resultó involucrada fue la posible desaparición del Senado mexicano, pues, antes de proponer la posible modificación de cualquier institución primero debemos aclarar si la misma es o no viable. Como es sabido, nuestro Poder Legislativo actual es bicameral pero, en el pasado, el Senado o fue eliminado o convertido en mera figura decorativa, esto sin ignorar que hoy día las competencias del Senado en ocasiones se reducen a ser una mera cámara revisora de la primera. Es decir, cada vez que necesitemos comprender a cabalidad una institución o figura determinada, la comprensión solamente se conseguirá analizando la institución desde sus orígenes. Ciertamente, algunos alegaron que mi ejercicio resulta ocioso pues las estructuras

contemporáneas nada tienen en común con aquellas de las sociedades griegas o romanas, diseñadoras de la llamada Cámara Alta; a ellos se respondería que su afirmación solo es parcialmente cierta. Veamos. Si bien cada sociedad se desarrolla en un tiempo y espacio único e irrepetible, hay un conjunto de variables que son comunes a todos los grupos humanos; la autoridad, la contingencia humana, la división social del trabajo, por mencionar algunas. Mortales eran los individuos del pasado, estratificadas fueron sus sociedades, aunque nos separen miles de años y kilómetros. Así, a diferencia de las ciencias naturales, en las sociales siempre hemos de recurrir al pasado para obtener una comprensión cabal de la institución objeto de estudio; pues imposibilitados de recurrir a la experimentación hemos de conformarnos con la investigación histórica. En este tenor, acudí, a sabiendas que las estructuras jurídico políticas son bastante diferentes, a la segunda coyuntura fundamental para mi Tesis esto es, la erección de los Estados Unidos de América, primer estado Moderno donde se conjugaron federalismo y Senado. ¿Qué regla estableció esta nación para distribuir los escaños senatoriales? ¿Arrojaría utilidad alguna para mi investigación analizar dicha regla a pesar que el México actual, coincidiremos, nada tiene en común con aquella sociedad pretérita? Siguiendo la lógica de la comprensión debí acudir a las sucesivas coyunturas y su respectiva regla para distribuir los escaños a lo largo de los siglos XIX y XX. Por ejemplo, ¿cuándo y por qué se modificó la regla que introdujo en nuestro sistema electoral a los senadores plurinominales? **En síntesis, se empleó el método histórico para buscar en el pasado fórmulas para asignar escaños, cuyo criterio pudiera ser de utilidad al diseñar la mía.**

c) Sociológico: Una disciplina social, la Sociología, ha venido sosteniendo desde hace mucho tiempo que en el debate para explicar a las sociedades humanas partimos de dos vertientes, por un lado la estructura y por el otro el individuo. Esto es, o la estructura determina al individuo o el individuo determina a esta última. Razonamiento que podría ampliarse para establecer si la sociedad impone al sistema normativo o el sistema normativo determina a esta última. Sin caer en posiciones reduccionistas, comulgo con un punto medio, es decir, la sociedad influye – aunque no de manera preponderante -, en la conformación del sistema

normativo. Así pues, no puede abordarse el análisis de un sistema normativo determinado, en este caso el sistema electoral, sin abordar las aristas sociales involucradas, es decir, sin mostrar un diagnóstico de la situación socio política de la comunidad en la cual es vigente el sistema normativo de nuestro interés. Por ello, al pretender establecer una nueva fórmula para distribuir los escaños senatoriales, cuestión jurídica esta última y materia de los sistemas normativos, no pude ignorar las coyunturas que el país vivió entre 1997 y el año 2013. Pues dos variables socio políticas, la competitividad y la alternancia, - desconocidas en 1977 y 1996 cuando se crearon nuevas reglas de nuestro sistema electoral -, ahora deben considerarse *a fortiori* al establecer nuevas normas electorales. Algunos podrán pensar que el vínculo pretendido es artificial y ajeno por tanto a la materia de mi investigación, sin embargo, yo buscaré mostrar en estas líneas que su punto de vista es equivocado. En síntesis, se podría haber decidido que la esfera legal es la única relevante y que las condiciones socio - políticas nada influyen sobre el sistema normativo pero, lejos de asumir esta postura, se afirma categóricamente que la esfera jurídica no surge por generación espontánea ni aparece por equivocación en el tiempo y el espacio. Antes bien, la norma debe adecuarse o al menos no entrar en conflicto con las condiciones sociales, con la lógica de los sistemas sociales.

Usando este método, se incorporan técnicas sociales para interpretar datos y construyo un índice para medir la eficacia de la actual fórmula electoral, comparándola con aquella que propongo.¹⁹⁶ **En suma, al emplear este segundo método se buscó hallar en la realidad socio política nacional, algún criterio para sustentar una nueva fórmula para distribuir escaños en el Senado.**

d) Derecho Comparado: También se decidió incluir en éste análisis los sistemas de otras latitudes, Venezuela y Alemania; entonces, podría preguntarse; ¿Por qué incluir solamente a dos países y no a la totalidad de naciones de la tierra? La respuesta la proporciona la estadística. Cuando una población objeto de estudio es demasiado extensa o los obstáculos económicos o técnicos para estudiarla son

¹⁹⁶ Benchmark, Sage, Social Survey in Social Research Methods, Volume I, Sage Publications, Gran Bretaña, 2002, pp.150-198.

enormes, se recurre a las muestras aleatorias o al muestreo focalizado, es decir, el investigador elige dentro de una totalidad poblacional, los casos específicos que analizará. Así entonces, por razones prácticas y por la singularidad de la muestra, analizar solamente dos casos concretos, sistemas electorales específicos que el propio investigador consideró ilustrativos. Venezuela por ser también una nación latinoamericana con Estado Federal y Alemania por tener un régimen federal consolidado y europeo. Desde luego, se reconocen los riesgos inherentes a este método pues de no manejarse con cuidado podría dar al traste con la delimitación espacial e incluso temporal de mi investigación, sin embargo ha sido establecido lo que científicamente la estadística permite hacer. **Como fuere, a través de este otro criterio se buscó hallar, en otras latitudes, algún criterio de utilidad para sustentar mi propuesta de formula senatorial.**

Por otro lado, preciso es reconocer que la investigación científica, y en mayor medida la de índole social, no se realiza a ciegas sino partiendo de una teoría determinada que a su vez permitirá elaborar una nueva teoría. Es decir, el objeto de estudio se observa desde un particular punto de vista, a partir de un conjunto de conocimientos sistematizados que denominamos teorías. Así, si bien se hallaron en ésta investigación datos duros, objetivos, debe reconocerse que **el objeto de estudio fue abordado desde tres posturas metodológicas, jurídicamente hablando: realismo sociológico y, en menor medida neo constitucionalismo y neo-iusnaturalismo** (de Robert Alexy en particular) que, en tratándose del último, sostiene la existencia, por debajo de los enunciados constitucionales -derecho positivo- de una estructura axiológica de valores objetivos. En mi opinión, el debate en torno a la conformación que debe adoptar el Senado mexicano en el siglo XXI no es una discusión axiológicamente neutra pues más allá de la subordinación que muestra y desde luego tiene, con el fenómeno de la lucha y la distribución del poder, es un debate con un trasfondo axiológico ineluctable. Cómo si no, podríamos entender las transformaciones que ha tenido la fórmula para asignar escaños senatoriales, que, más allá de la subordinación práctica hacia un grupo político dominante, los cambios han sido justificados al subordinarlos a un valor o bien jurídico determinado. Pues en el

derecho ocurre lo mismo que en la teoría económica¹⁹⁷, al abordar la distribución de recursos (escasos además) Adoptar un valor, defender un principio, implica necesariamente sacrificar, abandonar, conformarse con una versión disminuida del otro. El costo de oportunidad, su concepto, central en la teoría económica, equivale a la teoría de la ponderación de principios de Robert Alexy. Así, al discutir sobre la conformación del Senado debemos esclarecer qué valores pondremos por encima de otro u otros, y cual/es sacrificaremos. Si defendemos el principio según el cual el Senado es un mecanismo asociado indisolublemente al federalismo y por tanto, su función principal consiste en dotar de representación a las entidades federativas, todo aquello que atente contra la idea anterior debería desecharse. Si por el contrario sostenemos que el Senado es una Cámara donde la pluralidad es el valor a defender, entonces podríamos concluir que la representación plurinominal es el mecanismo que mejor reflejaría la pluralidad de una sociedad a la hora de distribuir los escaños senatoriales, argumento que nos conduciría a defender la existencia de los senadores plurinominales e incluso, a abogar por la total integración de la Cámara vía representación proporcional. En suma, el tema de investigación también involucra cuestiones relativas a la filosofía del derecho, esto es, pretendo mostrar que mi objeto de estudio también puede observarse desde el ángulo de la filosofía del derecho.

La delimitación espacial y temporal del trabajo radicó en su acotación al periodo posterior a 1824, haciendo énfasis en las coyunturas de 1857, 1917 y 1996, en tanto lo primero se logró enfocando la investigación en nuestro país.

Enseguida se reproduce la **Hipótesis** que guió éste trabajo de investigación, misma que fue verificada a lo largo del presente trabajo:

La fórmula para asignar los escaños del senado mexicano es incorrecta por 2 razones: no convierte los votos en escaños de manera eficaz pues incurre en desviaciones, originadas en la sobre representación o sub representación hacia las fuerzas políticas, a la cual contribuyen los senadores plurinominales. Violenta

¹⁹⁷ Samuelson, Paul A., op.cit., nota 180, pp.8-29.

además el principio federal al no respetar la asignación paritaria de escaños. Así, toda sustitución debe respetar el principio federal, la pluralidad y la eficaz conversión de votos en escaños.

Los siguientes fueron los **objetivos particulares** que guiaron mi trabajo de investigación:

- Describir los conceptos torales del marco conceptual de la Tesis, a saber: federalismo, senado, república, bicameralismo, índice de sobre y sub representación, competitividad y alternancia, regionalismo, entre otros.
- Analizar el origen y la evolución del Senado Mexicano (incluyendo las fórmulas electorales para integrarlo), así como la relación de este último con el Federalismo.
- Explicar las diferencias entre la representación ejercida por la Cámara de Diputados y aquella de la de Senadores, así como la influencia que lo anterior ejerce en la respectiva fórmula electoral para asignar escaños.
- Analizar el sistema de partidos y el sistema electoral de la última década del siglo XX, así como las repercusiones de la configuración geo-política contemporánea en el federalismo mexicano, evaluando las implicaciones de las dos últimas variables en la configuración actual del Senado.
- Mostrar las patologías del sistema electoral de mayoría y concluir que la asignación de escaños exclusivamente por esta vía traduce los votos en escaños de manera distorsionada, por lo cual si se elimina el sistema plurinominal senatorial debe buscarse otro mecanismo para permitir al resto de fuerzas políticas acceder al reparto de escaños.
- Justificar y proponer cuál debería ser la fórmula, limitándose al sistema electoral, para conformar el Senado Mexicano en el siglo XXI, atendiendo variables sociales y políticas, en especial el índice de sobre o sub representación.

Por otro lado, el proyecto en comento se justificó por su originalidad, consistente esta última en el esfuerzo por diferenciar el enfoque al fenómeno con respecto al trabajo de otros cientistas sociales. Veamos:

a) Viabilidad: El trabajo satisfizo esta característica toda vez que los recursos necesarios estuvieron al alcance del investigador. Tanto materiales como informativos. Aunque las cifras electorales de la totalidad de naciones latinoamericanas no pudieron conseguirse, ello no resta méritos al índice de sobre y sub representación que propuse.

b) Actualidad, el tema lo es, pues nuestro país presenta una severa crisis de la Representación. Sabido es que legitimidad y representación presentan un vínculo indisoluble y en nuestro país, los poderes ejecutivo y legislativo padecen un déficit de legitimidad. En tratándose del Legislativo, la crisis de legitimidad ha conducido a pugnar por la desaparición de los diputados de representación proporcional, otras voces (como las de los impulsores de la Reforma del Estado, que se menciona en el capítulo 4) han solicitado reducirlos a 100 curules y en tratándose de los senadores, piden desaparecer los 32 escaños plurinominales. Ninguna de tales propuestas soluciona el problema. Se confunde la figura con las disfunciones que su implementación presenta. Por otro lado, el anterior diagnóstico ha llevado a sugerir a muchos el rediseño total de nuestras estructuras políticas, incluyendo la elección de los miembros del Congreso únicamente por la vía plurinominal, habida cuenta del carácter superior de esta última al traducir con mayor precisión la diversidad electoral en puestos de elección popular. Se ha planteado incluso la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario. Desde luego estas dos últimas cuestiones no son materia de éste análisis y si se han invocado ha sido únicamente para mostrar hasta qué grado ha calado la crisis de legitimidad en nuestras instituciones representativas por un lado y, por el otro, para patentizar que el grado transformador de la medida, su alcance revolucionario, no es argumento harto y suficiente para desechar la propuesta con la cual se pretende dar respuesta al problema. Así, ante el reconocimiento de la crisis de legitimidad en nuestro Congreso, únicamente nos hemos limitado a `proponer una transformación en la regla para asignar los escaños senatoriales.

c) Objetividad, esta investigación reconoce el papel de los sistemas electorales como instrumentos para volver más eficiente, oxigenar la Representación Política en nuestro Sistema, y reconoce a su vez el papel de los partidos políticos en la

moderna Representación. Por ello se pretende fortalecer a esta última a través de una figura novedosa, la elección de 32 senadores a la segunda minoría. Es decir, se aborda el fenómeno sin fobias ni favoritismo hacia alguna corriente ideológica, simplemente se analizan las funciones que cumplen los Sistemas Electorales dentro del entramado político en su conjunto.

Por otro lado, no olvidemos que luego de varias décadas de vivir bajo un régimen de partido hegemónico, nuestro país conoció los fenómenos inéditos de la alternancia y las elecciones competitivas. 1988 fue el primer paso, por vez primera le fue reconocido a un candidato presidencial opositor un margen de votación superior al treinta por ciento, aunque también es emblemático el siguiente dato: hasta 1989 se aceptó oficialmente el triunfo de una fuerza opositora en una gubernatura, e incluso, apenas un año antes, una coalición contraria al PRI había conseguido la hazaña inédita de conquistar cuatro escaños en el Senado, pues antes de ello la Cámara Alta había sido espacio exclusivo del partido de Estado. Tal predominio del partido cuasi único no se limitaba a dicho espacio cameral, abarcaba otros, incluyendo el Municipal, Estatal y la Presidencia de la República. En todos ellos existió la aplanadora tricolor o el carro completo para dicho partido. Llegó 1997, año en que el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, mayoría que había detentado durante buena parte del siglo XX; así entonces, dicha elección federal permitió observar con mayor claridad los dos fenómenos mencionados, alternancia y competitividad. Hubo circunscripciones donde alguna de las tres principales fuerzas políticas triunfó con márgenes escasos de votación, siendo mínima la diferencia entre el primero y segundo lugar, esto es, se materializó la competitividad electoral. Además, unos distritos fueron conquistados por una fuerza política en 1994 y por otra distinta en 1997, es decir, también se corroboró la alternancia. Finalmente arribó el año 2000, fecha en que el PRI perdió la presidencia de la República y con ello la alternancia llegó al máximo cargo de elección popular del país. A decir de muchos, dado que en el actual sistema político mexicano tanto la competitividad como la alternancia son fenómenos empíricos, resultan obsoletas las modificaciones legislativas instauradas desde 1977 mismas que facilitaron la llegada de la oposición a los

cargos de elección popular, incluyendo claro está la vigente configuración del Senado (vía las modificaciones al marco electoral de 1993 y 1996). No se comparte dicha visión. Y a lo largo de esta investigación se irán ventilando las razones en torno a este tema. Desde luego el asunto es más complicado. No debemos suponer *a priori* que la mayoría relativa debe sustituir en automático a la representación proporcional en los cargos de elección popular. Veamos. La representación plurinominal se instauró en México por razones distintas, pues no buscó cumplir la finalidad que *per se* cumple esta figura. Es decir, como sostienen los tratadistas expertos en materia electoral, particularmente Dieter Nohlen y como lo corrobora también la evidencia empírica, la representación proporcional tiene la virtud de traducir, como ninguna otra, la pluralidad política de un sistema, incluyendo la sobrevivencia de las minorías, convirtiendo sus votos en escaños. Ahora, si bien la mayoría relativa cumple determinadas funciones en los sistemas electorales, entre ellos la formación de mayorías o coaliciones estables gubernamentales, no refleja la diversidad del electorado, no asegura la representación de las minorías, ni traslada dicha pluralidad hacia los Poderes. Pues no está en su naturaleza lograr todo esto aunque si consiga lo primero. Sobre el papel que juegan los sistemas electorales y sus reglas respectivas abundaré en otras secciones de esta investigación. Veamos. En los últimos meses muchos actores políticos han sugerido borrar de nuestro sistema las candidaturas plurinominales, centrando sus argumentos en cuestiones financieras, esto es, los diputados y senadores plurinominales resultan demasiado onerosos para el erario público y dadas la competitividad y alternancia actuales, nuestra democracia ya no necesita seguir garantizando a fuerza minoritaria alguna el acceso a puestos de elección popular pues tales fuerzas deben ser capaces de ganar los cargos de elección a través del sufragio y nada más. Sin embargo, ésta investigación sostiene que los sistemas electorales de mayoría (de manera diferenciada según sus variantes), poseen patologías congénitas, aniquilan a las minorías o peor aún, generan fuertes distorsiones, pues aunque la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea mínima, forzosamente se otorga todo al ganador, siendo un juego de suma cero en la práctica. Así, en este trabajo se debatirán sobre la

colisión de valores o principios involucrados en la distribución de los 128 escaños del Senado mexicano, pero incorporando elementos socio políticos en el análisis a fin de establecer cuál debería ser el diseño de tan importante institución política del México del siglo XXI.

En el primer capítulo se abordará el Marco Conceptual de la Tesis en comento, es decir se describirán los conceptos medulares de ésta investigación, tales como: Federalismo, Senado, República, Sistema Electoral, Sistema de Partidos, Legitimidad, Representación y evolución jurídico-política de la figura senatorial en el siglo XIX, pues los anteriores conceptos resultan vitales para el objetivo central de mi Tesis, es decir, determinar la regla para la asignación de los escaños senatoriales, sin perder de vista claro está, que el concepto, la naturaleza jurídica del Senado es la piedra angular de mi trabajo y el resto de términos, si bien fundamentales, engranan con el primero a la manera de un vértice y sus ángulos. Es decir, u están subordinados o el Tesista pretende establecer tal subordinación. Finalmente, la conexión desde luego tiene profundo sentido metodológico. Esto es, el Senado, un Poder, está vinculado conceptual y fácticamente con el Federalismo, tipo de Estado, forma de organización política, pero para que el primero se materialice necesitamos establecer el vínculo entre Senado y República, y entre Senado y Representación, y entre Senado y legitimidad, y entre Senado y sistema electoral y de partidos, así como las competencias del Senado. Incluyo en este capítulo algunas teorías sobre el federalismo, cuya divergencia aporta al aparato crítico de la investigación. Otro tanto puede decirse del vínculo entre representación y senado, pues sobre este particular tenemos dos visiones distintas, por un lado la que afirma que los congresistas, incluyendo a los senadores representan a la Nación y no a sus electores y aquella otra que afirma lo contrario. Esta discusión es determinante en mi investigación.

En el Capítulo 2, cuyo título es: Evolución jurídico-política del Senado en México, presento por un lado una síntesis forzosa sobre la incorporación de esta figura jurídico-política en nuestro derecho positivo y además, se habla sobre las diversas transformaciones que el Senado padeció a lo largo del siglo XIX. Haciéndose hincapié en una visión muy rescatable, con la cual se coincide,

alejada de la tesis tradicional según la cual el Senado mexicano fue una copia burda del norteamericano y capricho de liberales radicales que lograron imponerlo. Rescato a Lucas Alamán, cuya teoría sostuvo que las diputaciones provinciales fueron antecedente de nuestro sistema federal, así como las intervenciones camerales de Ramos Arizpe e incluso de Manuel Crescencio Rejón, protagonistas de aquellas luchas acaloradas y quienes sin lugar a dudas defendieron la autonomía de las provincias o entidades federativas durante el siglo XIX y cuyos puntos de vista otorgan credibilidad a la tesis que defiende al federalismo como una necesidad impuesta por nuestra realidad y no como una invención teórica. Antes bien, debe considerarse a tal figura político-jurídica como un mecanismo necesario para lograr la coexistencia en una nación compleja y desigual como lo ha sido México desde entonces. Posteriormente, se revisa la Constitución de 1917 y las reformas de 1993 y 1996 que, en tratándose de esta última, prescribe la actual fórmula para distribuir los escaños senatoriales, a la cual realizo una severa crítica.

En el Capítulo Tercero, intitulado: Contexto socio político del Senado Mexicano, discuto el importante fenómeno de la pluralidad política contemporánea o la coexistencia como le denomino, es decir, analizo las repercusiones que sobre nuestro sistema de gobierno ejerce el abigarrado mapa político nacional: 5 gubernaturas encabezadas por la izquierda, sobresaliendo el Partido de la Revolución Democrática, 5 gubernaturas por el Partido Acción Nacional, una más llamada frentista, Sinaloa, ganada por una coalición pero cuyo gobernador no se declara a favor de ningún bloque partidario, en tanto el resto, 19 gubernaturas, son regidas por el Partido Revolucionario Institucional quien además detenta la Presidencia de la República. Dicha distribución del poder político, inexistente hace 15 años, tiene repercusiones enormes sobre nuestro Federalismo, muestra la efervescencia del regionalismo y, muestra la necesidad de contar con la herramienta, se asumo que lo es, de este último, el Senado.

Se rescatan los razonamientos de Cesar Cansino¹⁹⁸, politólogo mexicano, quien al describir las elecciones, refiere como una función adicional de estas últimas, en tratándose de México, la de servir como vía para expresar el descontento social. A través de las elecciones entonces, las minorías expresan su descontento social. Minorías que pueden oscilar en 35 por ciento como en 2006 o en 33 por ciento como en 2012. Es decir, si determinados fuerzas políticas obtienen altas votaciones pero estas son dispersas y no logran ganar circunscripciones, ¿Deben procurarse escaños o puestos de gobierno a tales fuerzas políticas o se les debe hacer a un lado por no ser capaces de obtener la mayoría dentro de las circunscripciones electorales, entidades o municipios? Es decir, se traen a colación el importante fenómeno de la dispersión versus concentración del voto, que desde 1988 se observó a través de la alta votación obtenida por el Frente Democrático Nacional encabezado por Cárdenas. O sea, se sitúa la discusión sobre la conformación del Senado Mexicano dentro de las coordenadas del sistema de mayoría versus sistema plurinominal y crítico ambos sistemas electorales. Se presentan cifras, datos de las elecciones para senadores de mayoría relativa en el 2000, 2006, 2012 y también 1994, cuando se votó únicamente por senadores de mayoría, haciéndose énfasis en el proceso federal de 2012 cuando las fuerzas de izquierda, pese a haber obtenido el segundo lugar en la votación para senadores de mayoría, a la hora de la distribución de escaños pasaron a ocupar el tercer lugar. Así como la sobrerrepresentación que el PRI obtuvo en el Senado, cuyo porcentaje llegó al 10 por ciento.

El ultimo capítulo lleva por nombre; La Conformación del Senado Mexicano en el siglo XXI. En el discute como debería conformarse la Cámara Alta, concluyendo que, si se eliminan los senadores plurinominales deben buscarse a su vez los mecanismos para aminorar las patologías congénitas del sistema de mayoría, es decir, si aceptamos que los Senadores sean electos exclusivamente por el sistema de mayoría, este debe hacerse más flexible otorgándose el cuarto senador por entidad federativa al partido o fuerza política que haya obtenido el tercer lugar en

¹⁹⁸Cansino, César, *Espacio Público*, vol.13, núm.29, diciembre, UAEM, 2010, pp. 176-179.

la votación respectiva. Discuto a su vez la nula posibilidad de elegir a un grupo de senadores vía designación, como ocurrió en los albores de esta institución, esquema vigente en otros países con régimen federal, Alemania y Venezuela en este caso.

Cabe añadir que en éste capítulo descansa la mayor parte del aparato crítico de ésta, es decir dos cuestiones fundamentales son aclaradas. La primera: ¿A quién representan los senadores, a la Nación o a su entidad? La segunda; ¿Hay una suerte de vínculo entre senado y federalismo? De ser así, ¿Cómo opera? Y se muestran dos posturas al respecto. Se explico entonces por qué el Senado no es un constructo artificial sino un mecanismo que nuestra realidad socio-política nos impone para mantener la convivencia dentro del Estado Mexicano y por tanto dicha figura jurídica debe preservar la diversidad política de las regiones del país y, por último, presento mis conclusiones.

APÉNDICE 2

MARCO CONSTITUCIONAL RELATIVO AL FEDERALISMO¹⁹⁹

Capítulo II **Del Poder Legislativo**

Artículo 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.*

Artículo original DOF 05-02-1917

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.

Artículo reformado DOF 29-04-1933, 15-12-1986, 03-09-1993, 22-08-1996

¹⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., nota 34, pp.20-65

Artículo 57. *Por cada senador propietario se elegirá un suplente.*

Artículo original DOF 05-02-1917

Artículo 58. *Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.*

Artículo reformado DOF 29-04-1933, 14-02-1972, 29-07-1999

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

Párrafo reformado DOF 24-10-1942, 10-02-1944

I. *Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;*

Fracción reformada DOF 08-10-1974

II. *Derogada.*

Fracción derogada DOF 08-10-1974

III. *Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*

1o. *Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.*

2o. *Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.*

- 3o.** *Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.*
- 4o.** *Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.*
- 5o.** *Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.*
- 6o.** *Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.*
- 7o.** *Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.*

IV. *Derogada.*

[Fe de erratas a la fracción DOF 06-02-1917. Derogada DOF 08-12-2005](#)

V. *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

VI. Derogada;

Fracción reformada DOF 20-08-1928 (2 reformas), 15-12-1934, 14-12-1940, 21-09-1944, 19-02-1951. Fe de erratas DOF 14-03-1951. Reformada DOF 08-10-1974, 06-12-1977, 28-12-1982, 10-08-1987, 06-04-1990, 25-10-1993. Derogada DOF 22-08-1996

VII. *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*

VIII. *Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;*

Fracción reformada DOF 30-12-1946, 25-10-1993

- IX.** *Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.*

Fracción reformada DOF 24-10-1942

- X.** *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*

Fracción reformada DOF 06-09-1929, 27-04-1933, 18-01-1934, 18-01-1935, 14-12-1940, 24-10-1942, 18-11-1942, 29-12-1947, 06-02-1975, 17-11-1982, 20-08-1993, 20-07-2007

- XI.** *Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

- XII.** *Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*

- XIII.** *Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*

Fracción reformada DOF 21-10-1966. Fe de erratas DOF 22-10-1966

- XIV.** *Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.*

Fracción reformada DOF 10-02-1944

XV. *Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*

XVI. *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*

Párrafo reformado DOF 18-01-1934

1a. *El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*

2a. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

Base reformada DOF 02-08-2007

3a. *La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*

4a. *Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la*

contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Base reformada DOF 06-07-1971

XVII. *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*

Fracción reformada DOF 11-06-2013

XVIII. *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

Fracción reformada DOF 17-11-1982

XIX. *Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.*

XX. *Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*

XXI. *Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.*

Párrafo reformado DOF 18-06-2008, 04-05-2009, 14-07-2011

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

[Párrafo reformado DOF 25-06-2012](#)

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

[Párrafo adicionado DOF 28-11-2005](#)

[Fracción reformada DOF 03-07-1996](#)

XXII. *Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*

XXIII. *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.*

[Fracción derogada DOF 06-12-1977. Adicionada DOF 31-12-1994.](#)

[Reformada DOF 18-06-2008](#)

XXIV. *Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

Fracción reformada DOF 30-07-1999

(Se elimina del artículo la anterior fracción XXV)

Fracción derogada (se elimina del artículo y se recorren las demás en su orden) DOF 20-08-1928

(Se elimina del artículo la anterior fracción XXVI)

Fracción derogada (se elimina del artículo y se recorren las demás en su orden) DOF 20-08-1928

XXV. *Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;*

Fracción reformada DOF 08-07-1921. Recorrida (antes fracción XXVII) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928. Reformada DOF 13-12-1934, 13-01-1966, 21-09-2000, 30-04-2009, 26-02-2013

XXVI. *Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;*

Fracción recorrida (antes fracción XXVIII) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928. Reformada DOF 29-04-1933, 09-08-2012

XXVII. *Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República. Fracción recorrida (antes fracción XXIX) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928*

XXVIII. *Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*

Fracción recorrida (antes fracción XXX) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928. Derogada DOF 06-12-1977. Adicionada DOF 07-05-2008

XXIX. *Para establecer contribuciones:*

- 1o.** *Sobre el comercio exterior;*
- 2o.** *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*
- 3o.** *Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4o.** *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5o.** *Especiales sobre:*
 - a)** *Energía eléctrica;*
 - b)** *Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c)** *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d)** *Cerillos y fósforos;*
 - e)** *Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f)** *Explotación forestal.*
 - g)** *Producción y consumo de cerveza.*

Inciso adicionado DOF 10-02-1949

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán

el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Fracción recorrida (antes fracción XXXI) por derogación de fracciones XXV y XXVI DOF 20-08-1928. Fracción reformada DOF 24-10-1942

XXIX-B. *Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.*

Fracción adicionada DOF 24-10-1967

XXIX-C. *Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

Fracción adicionada DOF 06-02-1976

XXIX-D. *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

Fracción adicionada DOF 03-02-1983. Reformada DOF 07-04-2006

XXIX-E. *Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.*

Fracción adicionada DOF 03-02-1983

XXIX-F. *Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los*

conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Fracción adicionada DOF 03-02-1983

XXIX-G. *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

Fracción adicionada DOF 10-08-1987

XXIX-H. *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*

Fracción adicionada DOF 10-08-1987. Reformada DOF 25-10-1993, 28-06-1999, 04-12-2006

XXIX-I. *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y*

Fracción adicionada DOF 28-06-1999

XXIX-J. *Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el*

Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;

Fracción adicionada DOF 28-06-1999. Reformada DOF 12-10-2011

XXIX-K. *Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.*

Fracción adicionada DOF 29-09-2003

XXIX-L. *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y*

Fracción adicionada DOF 27-09-2004

XXIX-M. *Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.*

Fracción adicionada DOF 05-04-2004

XXIX-N. *Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

Fracción adicionada DOF 15-08-2007

XXIX-Ñ. *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.*

Fracción adicionada DOF 30-04-2009

XXIX-O. *Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.*

Fracción adicionada DOF 30-04-2009

XXIX-P. *Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.*

Fracción adicionada DOF 12-10-2011

XXIX-Q. *Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.*

Fracción adicionada DOF 09-08-2012

XXX. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”*

Fracción adicionada DOF 24-10-1942

“Artículo 74. *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*

Fracción reformada DOF 06-07-1971, 08-10-1974, 03-09-1993, 22-08-1996

- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

Fracción reformada DOF 30-07-1999

- III. Derogada*

Fracción derogada DOF 30-07-1999

- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

Párrafo reformado DOF 25-10-1993, 30-07-2004, 07-05-2008

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Párrafo reformado DOF 17-11-1982, 25-10-1993, 30-07-2004

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Párrafo adicionado DOF 30-07-2004

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

(Se deroga el quinto párrafo)

Párrafo derogado (se recorren los demás en su orden) DOF 07-05-2008

(Se deroga el sexto párrafo)

Párrafo reformado DOF 30-07-1999. Derogado (se recorren los demás en su orden) DOF 07-05-2008

(Se deroga el séptimo párrafo)

Párrafo reformado DOF 17-03-1987. Derogado (se recorren los demás en su orden) DOF 07-05-2008

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Párrafo reformado DOF 25-10-1993, 07-05-2008

Fracción reformada DOF 06-12-1977

- V.** *Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Fracción reformada DOF 28-12-1982

- VI.** *Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo

adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

Párrafo reformado DOF 09-08-2012

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

Fracción reformada DOF 20-08-1928, 08-10-1974. Derogada DOF 10-08-1987.

Adicionada DOF 07-05-2008

VII. *(Se deroga).*

Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Derogada DOF 28-12-1982

VIII. *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

Fracción adicionada DOF 20-08-1928

“Artículo 116. *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.*

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;*
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.*

Inciso reformado DOF 26-09-2008

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

Párrafo reformado DOF 26-09-2008

- II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.*

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Párrafo reformado DOF 22-08-1996

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 24-08-2009

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar

el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Párrafo adicionado DOF 24-08-2009

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Párrafo adicionado DOF 07-05-2008

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Párrafo adicionado DOF 07-05-2008

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

Párrafo adicionado DOF 09-08-2012

III. *El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.*

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes

Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

[Párrafo reformado DOF 31-12-1994](#)

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

(Se deroga el párrafo quinto)

[Párrafo derogado \(se recorren los demás en su orden\) DOF 31-12-1994](#)

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado **(sic DOF 17-03-1987)** el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.*

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a)** *Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*
- b)** *En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;*
- c)** *Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*
- d)** *Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;*
- e)** *Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de*

candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;*
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;*
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;*
- i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;*

- j) Se fijan las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;*
- k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;*
- l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;*
- m) Se fijan las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y*
- n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.*

Fracción adicionada DOF 22-08-1996. Reformada DOF 13-11-2007

V. *Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;*

Fracción recorrida y reformada DOF 22-08-1996

VI. *Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y*

Fracción recorrida y reformada DOF 22-08-1996

VII. *La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Fracción recorrida DOF 22-08-1996

Artículo reformado DOF 17-03-1987

Artículo 76. *Son 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 el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Fracción reformada DOF 06-12-1977, 12-02-2007

- II.** *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*

Fracción reformada DOF 10-02-1944, 31-12-1994, 09-08-2012

- 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 otra potencia, 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, fijando la fuerza necesaria.*

Fracción reformada DOF 08-10-1974

- V.** *Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales 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.

Fracción reubicada por aplicación de la reforma DOF 20-08-1928

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

Fracción reformada DOF 28-12-1982

- 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;*

Fracción reformada DOF 20-08-1928, 31-12-1994

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

Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Derogada DOF 28-12-1982. Adicionada DOF 25-10-1993

- X.** *Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;*

Fracción adicionada DOF 08-12-2005

- XI.** *Se deroga*

Fracción adicionada DOF 08-12-2005. Derogada DOF 15-10-2012

- XII.** *Las demás que la misma Constitución le atribuya.*

Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Recorrida y reformada DOF 08-12-2005

Artículo 77. *Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:*

- I.** *Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.*
- II.** *Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.*
- III.** *Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*
- IV.** *Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la*

vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.”

Fracción reformada DOF 15-12-1986, 29-10-2003

Artículo 118. *Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:*

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.*
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.*
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.*

Artículo original DOF 05-02-1917

Artículo 119. *Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.*

Párrafo adicionado DOF 25-10-1993

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las

respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Artículo reformado DOF 03-09-1993

Artículo 120. *Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.*

Artículo original DOF 05-02-1917

FUENTES DE INFORMACIÓN

LIBROS

- ALEXY, ROBERT, A Theory of Constitutional Rights, Oxford University Press, Estados Unidos, 2010.
- ARAGÓN REYES, Manuel, Democracia y Representación, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, TEPJF, UNAM, México, 1999.
- BATRES, MARTÍ, Las claves de AMLO. Ensayo sobre un fenómeno político en México, Random House Mondadori, México, 2008.
- BECERRRA CHÁVEZ, Pablo Javier, “La reforma del COFIPE”, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994.
- BENCHMARK, Sage, Social Survey in Social Research Methods, Volume I, Sage Publications, Gran Bretaña, 2002, pp.150-198.
- BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional Mexicano, 2ª ed., México, Porrúa, 1976.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Cuarta edición, Porrúa, UNAM, México, 1994.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “El Federalismo en México” en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, FCE, México, 1978.
- DIAMOND, Jared, Guns, germs, and steel. The fates of humane societies, W. Northon and Company, Estados Unidos, 1999.
- DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe, La Cláusula de Gobernabilidad, en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*. TEPJF, UNAM, México, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, Democracia y Garantismo, Edición de Miguel Carbonell, 2ª ed., trad.de Pascual Ibáñez y otros, Trotta, Madrid, 2010.

- FERRER MUÑOZ, Manuel, *“La Doctrina Federal en el Primer Constitucionalismo Mexicano”*, en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- FERRI, Giuseppe D., *Studi sui partiti politici*, Monografie Dell’Istituto Di Diritto Pubblico Della Facolta di Giurisprudenza Dell’Universita di Roma, traducción libre de J. Francisco Rivera, Edición del Ateneo, Roma, 1950,
- FIGUEROA ALFONZO, Enrique, Derecho electoral, Volumen 3, segunda edición, Iure Editores, México, 2008.
- FLORES GÓNZALEZ, Fabiola, Los derechos político-electorales en el Estado de México. Avances y retos, Instituto Estatal Electoral del Estado de México, México, 2011.
- GÓNZALEZ LÓPEZ, José, El Sistema Electoral Mexicano. Bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos, Porrúa, México, 2004.
- GÓNZALEZ OROPEZA, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, segunda edición.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales, Porrúa, México 1967, tomo 1.
- IRVING MARMER, Copi, *Introducción a la Lógica*, trad. por Néstor Alberto Miguez, 26ª. ed. de la edición en inglés de 1972, Editorial universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1984.
- JEFFERSON, Thomas, Notas sobre Virginia, cuestión XIV. Autobiografía y otros escritos, Editorial Tecnos, 1987.
- LESSNOFF, Michael H., Political Philosophers of the Twentieth Century, Blackwell Publishers, Gran Bretaña, 1999.
- López Chavarría, José Luis, *“Bases constitucionales actuales del sistema representativo mexicano”* en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988
- MANIN, Bernard, Los Principios del Gobierno Representativo, Ciencias Sociales- Alianza Editorial, Madrid, 1998.

- MARTÍNEZ VILCHIS, José, La reforma del Estado en Democracia y reformas políticas en México y América Latina, Vivero Ávila Igor (coord.), UAEM, IEEM, México, 2010
- NIETO, Santiago, Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista, UNAM, México, 2003.
- NOHLEN, Dieter y FERNANDEZ, Mario, Editores, Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, UNAM- FCE, México, 1994.
- OROZCO ENRÍQUEZ, Jesús, *“Integración de la representación política”*, Renovación política. Audiencias públicas de consulta, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.
- PESCHARD, Jacqueline, La dimensión federal de la democratización electoral, en El federalismo electoral en México, Peschard, Jacqueline, coord., UNAM- Porrúa, México, 2008.
- , -----, *El partido hegemónico: 1946-1972*, en *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, El Día en Libros, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1991.
- RABASA, Emilio O., El pensamiento político del constituyente de 1824, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- RAWLS, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, UNAM, México, 1957, tomo 1.
- SAMUELSON, Paul A., *Economía*, 18ª ed., MC Graw- Hill / Interamericana, España, 2006.
- SANTIAGO CASTILLO, Javier, Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994,

- SAYEG HELÚ, Jorge, El constitucionalismo social mexicano, 2ª.edición, UNAM, INEHRM, México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Ideas e Instituciones Políticas, Decima edición, Porrúa, México, 1991, p.212.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 1964, Décima edición.
- VALADÉS, Diego, *Representación y Legitimidad, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I. TEPJF*, UNAM, México, 1999.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, “*El lugar de las elecciones en el régimen político mexicano: a manera de ubicación*”, en Valdés Zurita, Leonardo, (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, DCSYH, UAM Iztapalapa, México, 1994.
- VALLÉS CASADEVALL, Joseph M., y Bosch Guardella, Agustí, Sistemas electorales y gobierno representativo, Ariel, Barcelona, 1997, p. 33
- VEREKER, Charles, El desarrollo de la teoría política, Editorial Universitaria de Buenos Aires, traducción de Néstor Miguez, tercera edición, Argentina, 1972.
- WEBER, Max, Economía y sociedad, F.C.E. México, 2002.

OTRAS FUENTES

- Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Segundo Período Ordinario, Año 1, tomo III, volumen III, marzo 15-abril 30, 2004.
- Díaz Cayeros, Alberto y MAGALONI Beatriz y otros, *La Geografía Electoral de 2012*, Centro de Estudios México - Norteamérica de la Escuela de Relaciones Internacionales y del Pacífico, Programa contra la pobreza y para la gobernabilidad, México Evalúa, 2012.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997, tomo IV.

La Reforma del Estado, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Senadores, México, 2007.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2013.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes, 1999-2006. Compilación oficial, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México 2008.

República de Venezuela. Constitución, Ediciones del Congreso de la República, Caracas-Venezuela, 2011.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS

ALCOCER, JORGE, *Candidatos independientes*, en Voz y Voto, Revista Mensual. Política y elecciones, México, septiembre del 2011.

CANSINO, César, *Espacio Público*, vol.13, núm.29, diciembre, UAEM, México, 2010.

FLORES, Imer B., "El problema de la eventual reforma del senado en México", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, num.1, enero-junio de 2012, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MADRAZO, Jorge, *Algunas consideraciones sobre el senado en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010.

RIVERA SUÁREZ, J. Francisco, *"El sorteo, mecanismo para eficientar y legitimar la representación. Balance de nuestro sistema electoral dentro del*

entramado político mexicano de cara a la elección del 2012”, en Revista Alegatos, México, núm. 80, Universidad Autónoma Metropolitana, Enero-Abril del 2012.

RODRIGUEZ LOZANO, Amador, “*La Reforma política en el Senado: una propuesta*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 50, mayo-agosto, México, UNAM, 1984.

STEPAN, Alfred, “Federalism and Democracy: Beyond the US Model”, en Journal of Democracy, vol.10.4, Estados Unidos, 1999.

PERIÓDICOS

“Aprueba el Senado en lo general el paquete económico, con apoyo de 11 perredistas”, La Jornada, miércoles 30 de octubre de 2013, p.12.

Encinas, Alejandro, “Por sus pluris los conoceréis”, El Universal, 13 de marzo del dos mil doce, p. 13.A.

Núñez Jiménez, Arturo, “*Va Tabasco por fondo especial para estados petroleros*”, el gobernador de Tabasco durante la presentación de su Primer Informe de Gobierno, La Jornada, 11 de noviembre de 2013, p. 20

FUENTES ELECTRÓNICAS

Alexy Robert en <http://www.spencer.adv.br/.../Alexy-Sistema%20juridico%20principios%20juridi>, consultado el 29 de agosto del 2013 a las 15:35.*Este texto integra la ponencia presentada por el autor en las IV Jornadas Internacionales de Lógica e Informática Jurídicas, celebradas en San Sebastián en septiembre de 1988.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en <http://www.camaradediputados.gob.mx>, consultada el 20 de octubre del 2013, a las 16 hrs.

Constitución Política de la República Federal de Alemania en Basic Law from Germany en <http://www.bundesrat.com>, traducción libre de J. Francisco Rivera, consultada el 20 de octubre del 2013.

Elementos del Sistema Electoral del Congreso Mexicano en <http://www.scielo.org.b/scielo.php?>, Medina García, Aldo y Cervantes Bravo Irina, disponible en internet, consultada el 30 de octubre del 2013, a las 16 hrs.

Estadística del IFE en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs>, revisada el 30 de agosto del 2013.

Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada, IFE, en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2011/ELECC-LEGYPRES.pdf>, México, 2011, consultada el 30 de octubre del 2013.

Reforma Política en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/04/los-puntos-clave-de-la-propuesta-de-reforma-politica>, consultada el 30 de diciembre del 2013.

Votación de las entidades a la Reforma energética en <http://www.proceso.com.mx/?p=360118>, consultada el 30 de diciembre del 2013.