



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

EL SENADO DE LA REPUBLICA: MODELO DE  
REFORMA POLITICA PARA LA ASIGNACION DE  
REPRESENTANTES DE MINORIA

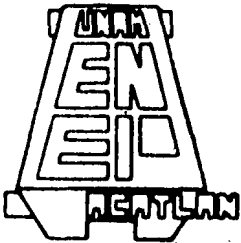
## TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a :

**JAIME CORTES GARCIA GRANADOS**

Noviembre de 1985





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 está 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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
I MARCO JURIDICO-POLITICO DE REFERENCIA	5
1. FEDERALISMO MEXICANO	6
2. DIVISION DE PODERES	14
3. EVOLUCION DEL DERECHO ELECTORAL	25
4. REPRESENTACION POLITICA PROPORCIONAL	43
II EL SENADO DE LA REPUBLICA	56
1. EVOLUCION HISTORICA	57
1.1. INSTAURACION DEL SENADO EN MEXICO.	58
1.2. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857: SUPRESION	65
1.3. REINSTITAURACION DEL SISTEMA BICAMERAL.	75
1.4. CONSOLIDACION	82
2. SITUACION ACTUAL	87
2.1. SU COMPOSICION Y EL EQUILIBRIO DEL PACTO FEDERAL	87
2.2. FORMA DE ELECCION	92
2.3. FACULTADES EXCLUSIVAS	96
2.4. RELACIONES CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	106

	PAG.
III MODELO DE REFORMA POLITICA PARA LA ASIGNACION DE REPRESENTANTES DE MINORIA	112
1. ANTECEDENTES	113
1.1 PARTIDO ACCION NACIONAL	113
1.2 PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	128
1.3 PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	132
1.4 ESQUEMA DE AMADOR RODRIGUEZ LOZANO	135
1.5 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	140
1.6 VOLUNTAD POLITICA DEL GOBIERNO	143
1.7 ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REFORMA	145
2. MODELO PROPUESTO	147
2.1 CONSIDERACIONES	147
2.2 REPRESENTACION MIXTA CON DOMINANTE MAYORITARIO	152
2.3 ALTERNATIVA DE FORMULAS ELECTORALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ASIGNACION DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL	159
IV COMENTARIO FINAL	192
NOTAS DE REFERENCIA	194
BIBLIOGRAFIA	210

## INTRODUCCION

A partir de un pleno convencimiento particular sobre las posibilidades reales de que la apertura democrática en México puede y debe ser motivo de perfeccionamiento y modernización, el presente trabajo tiene por objeto exponer un modelo de reforma política -- que facilite en la Cámara de Senadores la participación de partidos políticos de minoría, a través de la aplicación parcial del principio de representación proporcional en su composición.

Como se conoce, la asignación de representantes de corrientes políticas minoritarias en el Poder Legislativo ha fortalecido nuestra democracia enriqueciendo ideológicamente el proceso de participación política nacional. Sin embargo, esto sólo ha sucedido en una de sus Cámaras, la de Diputados, quedando el Senado a la zaga de una realidad pluralista reconocida por el mismo sistema político. En sentido estricto, el problema se reduce al hecho de que la división funcional del Poder Legislativo en dos Cámaras, ha pasado a ser ahora una separación de fuerzas legislativas: -- una pluripartidista sin la negación de una mayoría dominante y -- otra que supone sólo la existencia de una mayoría absoluta.

La contradicción es evidente y ha ganado para el Senado un des-- prestigio generalizado en el ánimo de los ciudadanos; pero más -- que el problema de una imagen pública negativa de la institución, la preocupación fundamental está en el orden de la proyección de tal contradicción en el propio proceso legislativo del Congreso -

de la Unión. La naturaleza y condiciones particulares del ejercicio de las facultades de este poder constitucional, en el contexto de un sistema político que le condiciona su actividad a la voluntad del Ejecutivo, no lo pueden llevar a ser una fuerza popular por sí misma complaciendo un esquema desigual de participación ideológica entre sus dos Cámaras. La dinámica que genera el debate político pluralista en la de Diputados se enfrenta al inmovilismo que produce la radical idea de que en la de Senadores esto no es factible, conveniente u oportuno, desde la perspectiva de una razón política nacional de gobierno.

Desde luego, el rechazo de la intención pluripartidista en el Senado no es referencia exclusiva para explicar la negación del sistema para que el Legislativo asuma un verdadero papel de vanguardia en las causas populares, o para afirmar que por ello no cumpla cabalmente con su cometido político de salvaguardar una posición independiente y objetiva en el ámbito de sus competencias -- constitucionales, pero ciertamente puede señalarse como una de -- las razones que impide una condición favorable para la realización de tales ideales. El significado político de la propuesta -- para entrelazar la voz de las minorías ideológicas con la de la mayoría en la representación del pacto federal, de pasar a ser una -- realidad concreta, no resuelve automáticamente un espacio de mejores expectativas para la misma representación, más no puede negarse que su registro conduce a la ampliación de la posibilidad para que ello suceda, toda vez que la confrontación plural de ideas ha demostrado ser el método más seguro y eficaz, para evitar la pretensión absoluta de que siempre la buena ley sea la que se exami-

ne y dicte sólo por la mayoría.

En oposición a la idea de concluir este debate a través de la --- aplicación del principio de representación proporcional en el Senado, se ha hecho pública la situación de que ello no puede darse, en función de que la Cámara en que se deposita atiende al supuesto básico del federalismo: La representación igual de los estados, y de que en ese sentido no pueden tener cabida las asignaciones de corrientes políticas minoritarias, bien porque con -- ello se presupone una falta necesaria a la igualdad numérica de -- representantes por cada entidad federativa, o ya sea porque se -- presupone también una lesión irreversible a la naturaleza de la -- misma representación, señalándose que está no está destinada a -- ser directamente la de los partidos políticos o los mismos ciudadanos, sino precisamente la de los propios estados.

En nuestra opinión, que mantenemos como hipótesis central de este estudio, en realidad sí es posible encontrar un modelo de reforma política para contar con Senadores de representación proporcional, sin afectar el principio de representación igual de los estados - en el pacto federal y sin lesionar la naturaleza de la representación, a partir de un sistema mixto de integración con dominante - mayoritario, que admita la aplicación de fórmulas electorales y - procedimientos de asignación a Senadores de minoría, pero que permita además que estos no sean parte ficticia de la representación de la entidad federativa correspondiente. El capítulo tercero de esta investigación está destinado al exámen de tal posibilidad, - haciendo primeramente un recuento general sobre los antecedentes-



directos que respaldan a la misma. Precedentemente, en los capítulos primero y segundo, podrá localizarse la parte respectiva -- del marco jurídico - político de referencia y el estudio particular sobre el significado histórico y actual del Senado mexicano, - respectivamente.

En general, la orientación del esquema temático del estudio, tiene por objeto la aplicación de los principios fundamentales de la metodología de la investigación social: el acercamiento conceptual al problema y a los elementos que se relacionan con él; la descripción crítica del espacio en el que tiene lugar; la definición de su posible resolución; y la verificación de su factibilidad. En sentido estricto, el método de investigación que ha normado el criterio de análisis en estos cuatro puntos, no puede señalarse como forma científica pura de alguno de los reconocidos - procesos cognoscitivos de las ciencias sociales, lo que a mas de resultar pretensioso para la modesta aportación que persigue la - investigación, pudiera haber terminado siendo ajeno al carácter - de la misma. En todo caso, fue una intención permanente en el desarrollo del trabajo respetar las técnicas de investigación documental, como lo exige la propia necesidad de quien las ocupa.

I

**MARCO JURIDICO-POLITICO DE REFERENCIA**

## 1. FEDERALISMO MEXICANO.

Sin una República Federal, "solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio", sentenció en 1824 el Congreso General Constituyente (1). Desde entonces, con excepción de corrientes minoritarias que usufructuando el poder público nos volvieron al centralismo en algún tiempo, es un lugar de común acuerdo entre los mexicanos respaldar al sistema federal.

Sin embargo, debe admitirse que también desde entonces, el debate cada vez se ha vuelto más crítico hacia esta forma de gobierno, no porque en sí lesione la voluntad soberana del pueblo mexicano, sino porque en sustancia no ha sido plenamente establecida. La vigencia hoy, de cacicazgos locales, económicos y políticos, como de razgos de autoritarismo central, evidencian un carácter en sentido contrario del pacto federal. - La mejor defensa jurídica de él no podría ocultar una realidad, en la que la mayoría de nuestros municipios se pierden en el atraso económico y en la que los Estados sólo esperan la "ayuda" federal para sobrevivir en el subdesarrollo general. La autonomía de estos ámbitos de gobierno ha quedado reducida a tan sólo una intención federal, obstruida por la velada complicidad de oligarquías centralistas que defienden intereses de dominación económica y aun política.

La tarea y el esfuerzo fundamental de los Gobiernos Federales constituidos legítimamente desde la Revolución de 1910 ha que

ruido en el discurso político rescatar la idea federalista, y aunque las circunstancias no han sido tan graves como en otros tiempos, su voluntad ha quedado a la zaga de una exigencia cada vez mayor por alcanzar una verdadera integración nacional con Estados libres y soberanos.

El debate ya no consiste en dislucidar si habremos de retomar el espejismo de un régimen centralista o si debemos conservar de él supuestas bondades en el manejo de los asuntos públicos. La voluntad política de la sociedad en su conjunto discute -- ahora la forma en como hemos de hacer valer el contenido básico del federalismo, combinando "las ventajas de una asociación lo más fuerte en el interior a fin de mantener la unión, y lo más poderosa en el exterior, para defenderse contra los ataques del extranjero, sin perjudicar los intereses estipulados de los Estados" (2)

Ante lo que pudieran señalarnos notables tratadistas como -- Hamilton, en el sentido de que "en el seno de los gobiernos federativos existe una debilidad fastidiosa y una flaqueza inherente" (3), lo cierto es que ello no es propio de su naturaleza sino de su práctica. "Las condiciones materiales de México hacen necesaria la existencia de una federación actuante y funcional... sin la cual no es posible fincar la infraestructura de una justicia generalizada". (4)

El Congreso General Constituyente de 1824, ya había concebido desde entonces esa idea, al exponer las ventajas del sistema-

federal:..

"Darse cada pueblo a si mismo leyes análo-  
gas a sus costumbres, localidad y demás -  
circunstancias; dedicarse sin trabas a la  
creación y mejoría de todas las ramas de-  
prosperidad; dar a su industria todo el -  
impulso de que sea susceptible, sin las -  
dificultades que oponía el sistema colo-  
nial, u otro cualquier gobierno, que ha-  
llándose a enormes distancias perdiera de  
vista los intereses de los gobernados; --  
proveer a sus necesidades en proporción a  
sus adelantos; poner a la cabeza de su ad-  
ministración sujetos que, amantes del ---  
país, tengan, al mismo tiempo los conoci-  
mientos suficientes para desempeñarla con  
acierto; crear los tribunales necesarios-  
para el pronto castigo de los delincuen-  
tes y la protección de la propiedad y se-  
guridad de sus habitantes; terminar sus -  
asuntos domésticos sin salir de los lími-  
tes de su Estado; en una palabra, entrar-  
en el pleno goce de los derechos de hom-  
bres libres" (5)

Algunos juristas mexicanos contemporáneos prefieren explicar-  
un "federalismo precario y ficticio" con base en el desacier-

to con que se han organizado las facultades estatales y las - federales. (6) Pero en todo caso lo que ha faltado aplicar - es el espíritu de la ley y no su letra. En cuánto valdría -- confundir con normas lo que ya es claro en la voluntad popu- lar y que no requiere de otra cosa que no sea ponerla en con- diciones de disfrutar en plenitud su forma de gobierno, apli- cando los principios capitales del sistema federal. Cierta - es la necesidad de revisar las competencias de los tres órde- nes de gobierno, y de ésta se derivaron las últimas reformas- constitucionales para garantizar mayor autonomía a los Munici- pios. Sin embargo la urgencia primordial es de aplicación y- no de postulación. Cómo avanzar en un camino de mejores ex- pectativas si aún no recorremos completamente el que le ante- cede. (Apuntamos esto con la reserva de que no obstante debe admitirse cualquier disposición que al comprometer una obliga- ción gubernamental más amplia, induzca al mismo tiempo hacia- un mayor trabajo por superar el retraso de las que ya han que- dado establecidas con anterioridad).

La misma pregunta reflexiva que hicieran los diputados consti- tuyentes de 1857 con respecto a los de 1824, pudieramos hacer ahora con respecto de ambos: ¿ Podían imaginarse que no com- prenderíamos ni aplicaríamos este principio (el federalista)- en su verdad natural, en su primitiva y esencial significa- ción? (7) El Dictámen de los primeros fue contundente:

"¿Que prestigios podía tener en la actuali- dad una constitución central, ni que bie-

nes había de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gavelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios; de que en tal sistema de gobierno una gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono. Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde, por otra parte, están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio, y las vanidades del lujo y las preocupaciones del tiempo-pasado, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es -

imposible que se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país. -- Los pueblos, finalmente, examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitándose en desesperados esfuerzos para vivir un día, siempre pensando en conservar una existencia efímera, sin poder dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de odio, semillas de discordia". (8)

Antes Mariano Otero había expuesto al federalismo mexicano como el más admirable mecanismo político, distante de una simple "sociedad de sociedades". (9)

Pero muy a pesar de los ideales liberales de entonces, que en todo momento se prestaron a defender la causa federalista, Venustiano Carranza refería una realidad a los Diputados Constituyentes de 1917:



"... Ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de -- los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de -- ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del -- país demuestra que, por regla general y -- salvo raras ocasiones, esa soberanía no -- ha sido más que nominal, porque ha sido -- el Poder Central el que siempre, ha im-- puesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de él. Finalmente, ha sido también vana la promesa relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno Federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se han dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha vis

to la nación desfilar en aquellas." (10)

Si el problema hoy no es tan radical como lo expuso el Primer Jefe Constitucionalista, es un hecho que el contenido formal del federalismo continua siendo en parte sólo nominal. Y esa parte constituye sin duda la primera esencia de la voluntad popular al respecto: Libertad y soberanía en el régimen interior de cada Estado e independencia en sus Municipios. Subsisten en contra formas evidentes de obediencia incondicional hacia las autoridades centrales, mismas que no han desterrado por completo los fenómenos de imposición de gobernantes, debidas bien al ejercicio que aún se permite de cacicazgos político-locales o a un sistema viciado en el arreglo de cada circunstancia particular conforme a una correlación de fuerzas políticas nacionales, resultado propio de no admitir en principio el contenido primordial del mismo sistema federal.

La centralización de poder puede terminar siendo fórmula de complicidad con el verdugo que la haga víctima de su fin. Y no habiendo más opción que concluir así, en el fracaso, la República Federal, asoma el fantasma de la dictadura central.

En cualquier caso, el origen del problema es conocido: "En la evolución de nuestro sistema federal, ha dominado la tendencia centralizadora en detrimento de las autonomías locales. Si bien gracias a la centralización se logró la integración nacional y el desarrollo económico y social, hoy constituye un obstáculo para continuar nuestro desenvolvimiento" (11)

Por ello una de las tesis políticas fundamentales del régimen de gobierno actual consiste precisamente en una dualidad indsociable de fortalecimiento al federalismo y descentraliza---ción de la vida nacional. (12)

Hemos querido llegar a este punto para señalar que en tal propósito, el Congreso de la Unión, y en particular la Cámara de Senadores, como depositaria de la representación de los Esta--dos ante la Federación, cumple un papel de primera importan--cia. Su modernización y adecuación a la reforma política, -- que acredita su debido lugar a las minorías, es necesaria co--mo fórmula de concurrencia a un esquema en el que la misma federación busque actuar cada vez más con los estados y no necesariamente en lugar de ellos. (13)

## 2. DIVISION DE PODERES.

La adopción del sistema de división de poderes en México, co--mo en otras tantas naciones, (14) refiere una negativa a la - posibilidad de que el ejercicio del poder público recaiga en--un absolutismo.

Como ya se conoce, esta teoría fue desarrollada primeramente--por Jonh Locke y tiempo después por Montesquieu, ambos consi--derando un primer antecedente en el pensamiento político grie--go de Aristóteles, (15) quién consideraba necesario que los - Estados mantuvieran en su forma de gobierno órganos destina--dos a ser deliberativos, otros de magistratura y otros más, -

de carácter judicial. El propósito común entre estos pensadores fue el de encontrar el esquema adecuado de poder que se oponga en su acción al abuso inherente que el mismo conlleva cuando se le reconoce en una sola institución o individuo.

Bajo este supuesto básico, en nuestro país "el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial," no pudiéndose reunir "dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación,..." (16). -- Así lo dispuso en sustancia José María Morelos entre uno de los primeros puntos de sus "Sentimientos de la Nación", desde el año de 1813. (17)

Desde el punto de vista de la teoría política, el reconocimiento constitucional mexicano de esta división de poderes, -- además de combatir en consecuencia lógica el absolutismo y establecer un gobierno alejado del despotismo, ha querido ver en ello una forma de colaboración y no una dislocación en la actividad del Estado. El principio divisionista ha convenido una independencia sólo relativa entre los poderes como defensa ante la posibilidad de la anarquía que pudiera llegar a establecer alguno de ellos. Sobre la base de coordinación y -- complementación, la idea consiste en negar esquemas de oposición o desvinculación en el ejercicio del poder que finalmente no es más que uno, el que dimana del pueblo desde una sola soberanía nacional.

Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de --

los órganos del Estado, la separación de poderes implica la separación de los mismos en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les dá el carácter de Poderes. Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos, la separación impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa. (18) Esto último con las excepciones hechas por nuestro régimen constitucional, derivadas de necesidades prácticas y que veremos más adelante.

En torno de estas apreciaciones y particularidades de mayor profundidad, el debate histórico mexicano sobre la División de Poderes, en resumen, se ha desarrollado de la manera siguiente:

El diputado José Fernando Ramírez, a manera de voto particular, se opuso a que las reformas constitucionales de 1836 concedieran al Ejecutivo facultades extraordinarias, "sino en el único caso de que la Nación peligre por una invasión extranjera, y sea preciso obrar con tal prontitud y energía que no dé lugar a providencias pausadas" (19) y tal es el sentido de la disposición actual para que, "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente -

el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación..." (20)

Más adelante, entre los motivos que se exponían para dar fundamento al Proyecto de Constitución Política de 1857, destacaba:

"La división de poderes se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que mientras los gobiernos monárquicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas ó corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos". (21)

En consecuencia con tal filosofía, se aprobó por unanimidad entre los diputados al Congreso Constituyente de ese año, que el supremo poder de la federación se dividiera, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, (22) y a propuesta particular del Diputado Joaquín Ruiz, que nunca pudieran -

reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. (23)

Sin embargo, tal voluntad se había perdido ante una realidad que Venustiano Carranza marcaba en 1916 con apego a los sucesos históricos:

"Tampoco ha tenido cumplimiento y, por tanto, valor positivo apreciable, el otro -- principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, - dándose sin el menor obstáculo al Jefe -- del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido con esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó - reducido a delegar facultades y aprobar-después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el ca

so, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna". (24)

Aparecía en ese contexto la necesidad de conservar el principio de la división de poderes, pero con límites expresos a la acción que ejerzan y relacionándolos entre sí, "de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República". (25)

Al mismo tiempo, el proyecto de Constitución para 1917 proponía en lo general una fórmula en la que tuviera lugar un Poder Ejecutivo "fuerte", y negar la posibilidad de cambiar este sistema por uno de carácter parlamentario, pues la tesis de restar al Presidente sus facultades gubernamentales para que estas pasaran a manos del Congreso, mediante una comisión en su seno denominada "gabinete", no cabía, ni cabe hoy, en las circunstancias del propio país:

"El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monár--



quicos; pero entre nosotros no tendrfa nin-  
gunos antecedentes y serfa, cuando me--  
nos, imprudente lanzarnos a la experien--  
cia de un Gobierno débil, cuando tan fá--  
cil es robustecer y consolidar el siste-  
ma de Gobierno de presidente personal". -

(26)

Se trataba de evitar ensayos con la adopción de sistemas ex--  
tranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de ori-  
genes diversos del nuestro, y no propiciar un gobierno que ca-  
minara siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser cen-  
surado por el Congreso . (27)

El dictámen sobre las proposiciones de Venustiano Carranza en  
cuanto a la división de poderes se aceptó "por ser tracional-  
en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad -  
práctica, (por ser) esencial en nuestro sistema político. (y)  
pivote en que descansan nuestras instituciones". (28) El Di-  
putado Fajardo se resistió sin embargo a aceptar la parte fi-  
nal del precepto, que disponfa facultades extraordinarias al  
Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo  
29. Consideraba una contradicción "respecto a que no se pue--  
den depositar o reunir más de dos poderes en una sola persona  
o en un sólo individuo o corporación, después de afirmar que-  
el Legislativo puede reunirse o puede depositarse en el Ejecu-  
tivo cuando concurren las circunstancias especificadas en el-

artículo 29." (29). En respuesta, el Diputado Machorro y Narvaéz hizo valer sin mayores problemas las mismas razones de 1836, quedando aprobado el artículo 49 Constitucional en los términos siguientes.

Artículo 49. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en - Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29". (30)

Como se conoce, actualmente dicho artículo dispone finalmente que: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". Primero, a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas se había anexado esta parte sin la excepción -- de lo que dispone el artículo 131, que posteriormente se agregó siendo promovida por Miguel Alemán (31), de manera que se permitiera la congruencia con tal precepto: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importa--

ciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito - en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". (2º párrafo y final del artículo 131 Constitucional).

Debe recordarse que entre el tiempo que va de 1917 a la reforma promovida en 1938 por Lázaro Cárdenas, de hecho el artículo 29 Constitucional no era del todo respetado, pues constantemente el Congreso delegaba facultades legislativas en el -- Ejecutivo, sustentando ello en tesis de Jurisprudencia de La Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Si bien es cierto - que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la Administración Pública, sin que se refute anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno... ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, - una cooperación o auxilio de un poder a otro". (32)

A continuación los motivos del Presidente Cárdenas para terminar con tal situación:

"Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramas, facilitándose así la expedición de leyes que se han estimado inapla<sub>z</sub>ables y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país;...

La Administración que presido estima, que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente las facultades de dos poderes en un sólo individuo, lo cual, independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del Poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y

federal". (33)

Bien se conoce que con esto se alcanzó el objetivo de desterrar la práctica de delegar facultades legislativas en favor del Poder Ejecutivo, "pero el logro de la reforma está muy lejos de significar que el Congreso hubiere reasumido de hecho la función legislativa que a él, y sólo a él, le compete conforme a la Constitución". (34) El hecho es tan evidente que tal vez ni falta haría consignarlo: La gran mayoría de iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo y éstas, salvo contadas ocasiones, son aprobadas sin modificaciones. El Congreso de la Unión se reserva a guardar su función en la zaga de la del Ejecutivo. La explicación de que en parte esto obedece a la pertenencia común de legisladores y presidente al mismo partido político, no justifica hoy de ninguna manera la sumisión del Legislativo en el inmovilismo. Aún el propio sistema político mexicano, en su más recta expresión jurídica y con fundamento en una voluntad mayoritaria de la sociedad, requiere disciplina y apego de su Congreso a principios ideológicos de programa y no de personas, obediencia a postulados de partido en todo caso, pero no el poco favor que hace a la nación esperando que la verdad absoluta provenga del Ejecutivo. Extendemos más estas apreciaciones en la parte de este trabajo que trata de las relaciones entre el Senado y el Ejecutivo. Aquí, en lo general, queremos advertir que por un motivo u otro, el principio de la división de poderes, como el del federalismo, ha acogido más la forma que la práctica.

Desde luego, la naturaleza de una acción revitalizadora en el Congreso General, que auxilie al Poder Legislativo a ubicarse en plenitud dentro del ejercicio del poder público, no es ya la exigida bajo la dictadura de Santa Anna, de Porfirio Díaz o Victoriano Huerta, sino la conducente en el Estado de libertades y democracia de que ahora gozamos; la que guarde una oportuna congruencia entre renovación de acciones de la mayoría y el respeto a la existencia de minorías. La reforma política ya ha dado su lugar a estas en buena parte de Ayuntamientos, en la totalidad de las Legislaturas locales, así como en la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no teniendo a su alcance una Institución más cercana ni más requerida de ella que el Senado de la República.

La lucha histórica y actual por un funcionamiento cabal del principio de la división de poderes que consagra la Ley fundamental, también requiere del fortalecimiento interno de cada uno de ellos, independientemente de su colaboración y complementación, cuya fórmula ya está dada; y, entre los mecanismos que se encuentran para hacerlo, por lo que hace al Poder Legislativo, está el de un modelo de integración representativo de las ideas políticas nacionales, en justa proporción a la fuerza que demuestren tener en el ánimo de los ciudadanos. La Cámara de Senadores tiene aún pendiente este compromiso.

### 3. EVOLUCION DEL DERECHO ELECTORAL.

En principio, la materia del derecho electoral es simple: dis

pone las normas que "establecen el reclutamiento democrático de un cierto número de órganos del Estado." (35) En realidad no es sencillo ni siempre democrático. Por una parte, sus -- normas parten de postulados básicos y comprensibles para los -- ciudadanos, pero se complican en fórmulas y procedimientos; -- por otra, atienden por lo común a una correspondencia entre -- régimen político y régimen electoral, y cuanto menos democrático es el primero, menos lo es el segundo.

Como una gran paradoja, al reglamentarse lo más justo, natural y sencillo, como lo es la elección de los gobernantes por sus gobernados, ha resultado una alta complicación, confusa -- para la gran mayoría del electorado, de sistemas y técnicas -- de reparto y asignación de representantes populares. Sólo -- por citar algunos, han aparecido conceptos como "escrutinio"; "plurinominal"; "mayoría absoluta"; "mayoría relativa"; "re-- presentación proporcional"; "voto transferible"; "dos vuel--- tas"; "representatividad mínima"; "primera proporcionalidad"; "listas preferenciales"; "residuo mayor"; "divisor común"; -- "cociente simple"; "cociente rectificado"; pudiéndose elabo-- rar, como ya los hay, diccionarios de terminología electoral.

El derecho electoral en México no escapa a esta tendencia modernizadora, particularmente a partir de sus regímenes post-revolucionarios, como resultado propio de una búsqueda por -- hacer del acto electoral, en todo su proceso, parte consustan-- cial de una legitimidad de gobierno puesta a toda prueba y --

más cercana al reconocimiento de una sociedad pluralista en ideas políticas. En esto, debe advertirse que "el régimen de libertad electoral no es el paraíso soñado por los ilusos, -- viene cargado de sus propios inconvenientes y tiene que producir en sus comienzos, (y reformas, agregaríamos nosotros), no sólo agitaciones, violencias e inquietudes, sino los frutos -- consecuentes a los primeros ensayos; pero todo hay que sufrir lo sin exasperación y sin impaciencia". (36)

Por otro lado, debe recordarse que en México el derecho electoral se ha caracterizado por ser el centro de atención de la reivindicación política de la sociedad: "Sufragio efectivo, no reelección" fue tan sólo la frase que finalmente desató la Revolución de 1910. En general, "todas las revueltas han invocado el derecho electoral". (37)

Tenemos así dos elementos básicos a considerar en la problemática general de esta prerrogativa de los ciudadanos: La Tecnicificación especializada del proceso electoral y su alcance democrático formal; hay sin embargo un problema más. Cuando se ha logrado el máximo grado de sencillez posible en el proceso y cuándo este se nutre de una filosofía política democrática, surge el siempre cuestionado vicio del llamado fraude electoral, que puede darse bajo diversas modalidades:

"Mi actitud frente a las elecciones siempre había sido ésta: Dejar libertad absoluta a todos para que voten como les parezca, -



hasta el final del proceso. Luego, llevarme tranquilamente la urna, arrojarla al canal y sustituirla con la que habíamos preparado a nuestro antojo". (38)

"-Jefe, lo hice como usted me lo ordenó. Ahora quisiera saber por quién voté.  
-Muchacho, no me hagas esa clase de preguntas y, sobre todo, no olvides que el voto es secreto". (39)

Cuidando las "formas" o no, el fenómeno no es ajeno del todo en nuestro país; es propiciado en ocasiones por un afán lucidor de candidatos, que no obstante tener la mayoría en su favor desean aparecer como absolutos ganadores; otras para encubrir en su totalidad la preferencia del electorado; unas más generadas por intereses de cacicazgos temerosos de que su representante lo sea de un partido ajeno al suyo; y hasta producto ocasional de negociaciones interpartidistas (una posición segura menor a cambio de otra mayor sólo probable). El caso es complicado, y aunque el fenómeno afortunadamente se da en forma de excepción a la generalidad, debe reconocerse que este existe y que no por ser poco común debe permitirse.

Pasando concretamente al tema que nos ocupa, referimos a continuación los rasgos generales de la evolución del derecho electoral en México.

La Constitución Política de la monarquía Española, (40) conocida como de Cádiz, tuvo en la Nación Mexicana una vigencia reducida en tiempo pero que alcanzó a poner en marcha un sistema de elección indirecta en tercer grado para elegir los diputados a Cortes. La secuencia era: Nombramiento de electores parroquiales, que en subconjuntos integraban Juntas de -- Partido. Estos designaban a electores de provincia, quienes finalmente elegían los diputados.

A pesar de que se consideró entonces que la base para la representación nacional era el Imperio en su conjunto, dando -- las mismas condiciones y prerrogativas a las colonias, el proceso electoral mantenía situaciones que hoy nos son del todo inadmisibles. Por ejemplo, el cura párraco u obispo asistía a los actos electorales para darles debida "solemnidad", celebraba después una misa solemne de "Espíritu Santo", para concluir su intervención con un discurso "correspondiente a las circunstancias".

La situación inmediata posterior a esta ley registró un avance decisivo, pues José María Morelos y Pavón, superando en -- ello la misma filosofía de Ignacio López Rayón, declaró en -- sus sentimientos de la nación que "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". (41)

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (42), en 1814, tuvo una importancia fundamental. El documento repetía el mecanismo de elección indirecta en tercer grado para la elección de diputados, pero con serios avances en el procedimiento y en las bases de representación: El derecho al voto se estableció sin distinguir clases, a todos los ciudadanos que cubrieran los requisitos de Ley; se dispuso la no reelección inmediata; la mayoría relativa suplió en ciertos casos a la mayoría absoluta; los jóvenes tuvieron derecho al sufragio desde los 18 años o antes si se hubieren casado.

La Constitución Federal de 1824 (43) instituyó la elección directa de diputados, por cada 80 mil personas, o por una fracción que pasara de 40 mil, y en el caso de que algún Estado no cubriera esta cuota, aún así nombraría un diputado ante el Congreso General. Esclareció que no podrían ser diputados ni senadores, ciudadanos privados de sus derechos; el presidente y vicepresidente de la federación; los individuos de la Corte Suprema de Justicia; los Secretarios del despacho y los oficiales de sus Secretarías; los empleados de Hacienda; los Gobernadores; los Comandantes Generales; los Arzobispos, obispos, provisos y vicarios; así como los jueces de circuito. Podrían serlo, sólo en el caso de haberse separado del cargo seis meses antes de la elección. En esto se encuentra el origen de las disposiciones similares de la actualidad electoral.

Se establece la no reelección inmediata del presidente y se sigue un proceso de elección en el que aparecen por primera vez en for-

ma las variables de mayoría absoluta y mayoría relativa.

Como un primer caso de descentralización del derecho electoral, las legislaturas de cada Estado fueron encargadas de reglamentar en forma secundaria las cualidades requeridas en los electores.

La tendencia a ir democratizando el proceso se suspendió por la corriente conservadora del régimen centralista. En las leyes Constitucionales de 1836 <sup>(44)</sup>, se dispuso ahora un requisito especial para poder ser electo diputado, senador o presidente: Tener una renta anual en su favor de 1,500; 2,500 y - 4,000 pesos; respectivamente, derivada de su capital físico o moral. Además los ciudadanos que hicieran servicios domésticos o no supieran leer y escribir, al perder sus derechos particulares como ciudadanos, no podían ejercer el derecho de voto. Sólo en forma particular debe reconocerse la consolidación de la idea de un "padrón electoral", al que estaban obligados a inscribirse los ciudadanos.

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana <sup>(45)</sup> ratificaron la sustancia antidemocrática de 1836, ahora sólo pudiendo ser electores aquellos ciudadanos que, por lo menos, - tuvieran una renta anual de 500 pesos. Por otro lado, se volvió a instituir el sistema de elección indirecta. De nueva cuenta, los gobernadores de los Estados no eran elegidos, sino designados por el Presidente de la República. Mariano Otero pensaba sobre el particular:

"La idea de exigir cierta renta, como nece-  
 saria para gozar de los derechos de ciuda-  
 dano... no me parece conveniente porque -  
 nunca puede darse una razón que justifi-  
 que más bien una cuota que otra; y princi-  
 palmente, porque estimando esa cuota como  
 una garantía de moralidad e independencia  
 para que fuera justa sería necesario va-  
 riarla, respecto de las diversas profesio-  
 nes y de las diferentes localidades de la  
 República, lo cual sería tan embarazoso -  
 que se haría imposible...". (12)

Fue el Congreso Constituyente de 1856-1857 quien regresó al -  
 camino democrático la evolución del derecho electoral. En la  
 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de - -  
 1857 (47) quedó garantizado a los ciudadanos el derecho a vo-  
 tar y ser votados para todos los cargos de elección popular.-  
 Por primera ocasión se refirió un "escrutinio secreto". Se -  
 declaró incompatible el cargo de diputado con cualquier comi-  
 sión o destino de Unión en que se disfrutara sueldo, y en la  
 elección de estos se siguió un sistema indirecto ya sólo en -  
 primer grado, guardando el principio de mayoría absoluta de -  
 votos.

Como requisito especial en la elección de diputados y Presi-  
 dente de la República, (esta también indirecta en primer gra-  
 do y por escrutinio secreto), se consolidó el respectivo a - -

que los candidatos no pertenecieran al estado eclesiástico.

A partir de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de -- 1857 "se inició un nuevo período en la historia del derecho - electoral mexicano. A pesar de que en ella se conservan mu- chos preceptos de las leyes anteriores, plantea nuevas concep- ciones en los procedimientos de elección." (48) Sin embargo, su desarrollo fue suspendido de nueva cuenta, ahora por efec- to de la dictadura de Porfirio Díaz, cuyos máximos esfuerzos- en materia electoral no fueron otros que los que le garantiza- ban su reelección.

El programa del Partido Liberal Mexicano, (49) encabezado por Ricardo Flores Magón, consignaba como necesaria la reforma -- constitucional que suprimiera la reelección del Presidente y- de los gobernadores de los Estados, como punto de partida ha- cía un nuevo régimen. Por su parte, el Plan de San Luis Poto- sí, firmado por Francisco I. Madero, declaraba nulas las últi- mas elecciones constitucionales, pues se había cometido "el - fraude electoral más escandaloso que registra la historia de- México". (50)

Como se conoce, posteriormente el Plan de Ayala denunció a -- Francisco I. Madero por haber "violado los sagrados principios que juró defender bajo el lema de Sufragio Efectivo, No Ree- lección"; (51) y más adelante el Plan de Guadalupe, encargan- do interinamente a Venustiano Carranza al frente del Poder -- Ejecutivo, aseguró elecciones generales, tan luego como se --

hubiera consolidado la paz. (52)

Es cierto que Francisco I. Madero tuvo la mejor de las intenciones en cuanto al régimen electoral, habiendo incluso promulgado una ley sobre la materia el 19 de diciembre de 1911, - misma que se caracterizó por introducir importantes cambios - en el proceso comicial. (53) Pero cierto es también que, como señalara el Plan de Ayala, "dejó en pie la mayoría de poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial, que no son ni pueden ser en manera alguna la legítima representación de la Soberanía Nacional". (54)

A estas alturas de la historia del derecho electoral mexicano, entraba en su punto culminante la discusión acerca de la universalidad del voto, (todavía sin que la consideración se extendiera a las mujeres).

En el pensamiento de Emilio O. Rabasa puede observarse el argumento básico contrario a la universalidad del derecho a votar:

"El sufragio que los principios democráticos implican, no es el sufragio derecho del hombre, atribuido a todos los habitantes, ni a todos los nativos, ni siquiera a todos los varones, ni, por último, a todos los varones mayores de edad; sino el sufragio derecho y función política, garantía de la comu

nidad, que debe extenderse a todos los que, y sólo los que tengan el conocimiento de la función bastante para sentir la responsabilidad de ejercerla". (55)

Siguiendo la respuesta que a esto diera el historiador Daniel Cosío Villegas, se puede señalar que independientemente de -- que Rabasa tuviera o no la razón en cuanto al fondo del problema, lo cierto es que su consejo, juzgado políticamente, -- era retrógrado. (56)

Venustiano Carranza propuso que el voto activo se diera como derecho a todos los ciudadanos sin excepción alguna. Sus argumentos no hicieron referencia a otra situación que no fuera la lógica simple de la voluntad para constituir una democracia al haberse derrocado una dictadura:

"Para que el ejercicio del derecho al sufra  
gio sea una positiva y verdadera manif  
estación de la soberanía nacional, es indispen  
sable que sea general, igual para todos, -  
libre y directo; porque faltando cualquie-  
ra de estas condiciones, o se convierte en  
una prerrogativa de clase, o es un mero --  
artificio para disimular usurpaciones de -  
poder, o da por resultado imposiciones de-  
gobnantes contra la voluntad clara y ma-  
nifiesta del pueblo... como han sido las -



clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y - la explotación insaciable, sería, ya no di re una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy (ese derecho)... sería impolítico e inoportuno en - estos momentos, después de una gran revolu ción popular, restringir el sufragio... el anhelo constante demostrado por las clases inferiores del pueblo mexicano, para alcan- zar un bienestar de que hasta hoy han care- cido, las capacita ampliamente para que -- llegado el momento de designar mandatarios, se fijen en aquellos que más confianza les inspiren para representarlas en la gestión de la cosa pública". (57)

La propuesta particular fue respetada por el Congreso Consti- tuyente de 1916-1917, habiendo aprobado como prerrogativas cons titucionales del ciudadano "votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular- ...," como se conservan hasta la actualidad en el artículo 35 Constitucional. No faltó sin embargo quien, como el diputado Calderón Esteban, se pronunciara en contra, argumentando que- no sería razonable conceder el voto a los analfabetos porque- guiados por los terratenientes o por los curas de los pueblos, nos conducirían irremisiblemente a los Gobiernos conservado--

res y quizá ultraclericales, señalando como regla, que el sufragio universal no entraña la expresión libre y espontánea de cada uno de los votantes, sino la expresión de la voluntad de un pequeño grupo formado por los agitadores. (58) Bien tuvo que aclararse, y ello es todavía hoy una realidad palpable, que "no es cierto que los individuos que saben leer y escribir estén más aptos para la democracia que muchos analfabetos que son hombres conscientes;" y que, "si es cierto que hay grandes irregularidades en la práctica del sufragio, es precisamente por la falta de costumbre". (59)

Por otra parte, la Constitución Política de 1917 abolió totalmente el sistema de elección indirecta, reafirmó el principio de no reelección del Presidente de la República, y estableció, en general, las bases fundamentales para una legislación electoral más democrática, cuyo primer resultado se apreció en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917.

Tal disposición, que destacaba principalmente por encargar la mayoría del proceso electoral a los gobiernos locales, (60) - tuvo vigencia en un sólo periodo de elecciones, pues tal era el ordenamiento del artículo 9º Transitorio de la Constitución General de la República. (61) Por lo tanto, hubo de expedirse posteriormente la Ley Electoral de 2 de julio de 1918, que eliminó el requisito de la mayoría absoluta para la elección de Presidente de la República y otorgó carácter permanente al padrón electoral; la elaboración de éste se conservó co

mo facultad de los gobiernos estatales y municipales, que determinaban las divisiones distritales y seccionales. La misma Ley refrendó, además, las facultades de los Presidentes Municipales en materia de instalación de casillas y registro de candidatos, e introdujo una disposición, que a futuro resultaría nociva: el funcionario designado para el efecto instalaba la casilla electoral con los primeros cinco electores que se presentaran en el lugar designado. (62)

Como podrá comprenderse, esto último provocaba, durante los comicios, choques frecuentes entre los grupos políticos. Comenzó también a definirse el fenómeno de pulverización de las tendencias políticas, pues el artículo 110 permitía la existencia de Partidos con requisitos mínimos: Asamblea Constitutiva de 100 ciudadanos; integración de una junta directiva; y programa político y de gobierno, entre otros aún de menor dificultad. (63)

En algunos estudios de esta Ley, se concluye que se permitía, como sucedía en efecto, una excesiva participación de los grupos políticos (64), pero ello, con la intención de alejar el atractivo revolucionario de la acción directa. (65)

Los resultados concretos, sin embargo, dejaron mucho que desear: "Muchos militantes del campo vencedor quedaron convencidos de la eficacia de la fuerza (más que de la Ley), en tanto que los vencidos y sus seguidores se perdían, y persuadían a la nación, que el grupo gobernante no podía derrotársele por-

la vía electoral... las irregularidades nublaron la aritmética electoral a tal grado que se impuso la decisión política de atribuir el triunfo a quien se creía ganador. Y como ningún grupo o partido en el poder lo cede graciosamente, ante la duda de decisión se inclinó por el candidato oficial. A partir de entonces, se instaura en el país el desánimo electoral, preludio y causa del abstencionismo" (66)

Manuel Avila Camacho, siendo Presidente de México en 1946, -- dispone en ese contexto modificar estructuralmente el sistema electoral, expidiendo una nueva Ley Electoral Federal. Se establece formalmente la categoría única de Partidos Políticos-Nacionales, a quienes se exige como primer requisito contar con un número de asociados no menor de 30 mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organice legalmente con no menos de -- mil ciudadanos en cada una. Se les obliga a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política y en el respeto a las Instituciones Nacionales que ella establece. Se les exige también consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, a depender, o afiliarse a partidos políticos extranjeros. (67) Los requisitos constituían pues, la expresión político-electoral del nacionalismo; expresaban asimismo la orientación de una participación de corrientes políticas arraigadas, sin permitirse los movimientos electorales de coyuntura. (68)

Por primera ocasión, los procesos electorales quedaron totalmente a cargo de la Federación constituyéndose la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (antecedente directo de la actual Comisión Federal Electoral), integrada por el Secretario de Gobernación, un comisionado del Poder Ejecutivo, en Senador y un Diputado comisionados por sus respectivas Cámaras, comisionados de Partidos Políticos Nacionales, y un Secretario (el Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México). (69)

La Secretaría de Gobernación quedó facultada por el artículo 27 de esta Ley, para otorgar o no el certificado de registro de los Partidos Políticos, con lo que, como se ha hecho notar, la existencia de estos "se hizo depender desde entonces de una decisión administrativa (política desde luego)... el Estado se otorgó a sí mismo el monopolio del proceso electoral. (70) En términos más radicales, "las aspiraciones de la gran burguesía quedaron satisfechas al introducirse el máximo posible de dificultades a la actuación y formación de partidos políticos". (71)

En diciembre de 1951 siendo Presidente Miguel Alemán le tocó expedir una nueva Ley Electoral Federal. En términos generales, incorporó modificaciones formales e introdujo algunas nuevas disposiciones, particularmente en lo que respecta a la efectividad del sufragio y la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, los partidos políticos y de los ciudadanos. (72)

En esos tiempos, más importante que dicha Ley resultó la reforma constitucional de 1953, que incorporó a la mujer como sujeto de los derechos políticos tanto activos como pasivos. Anteriormente, y mediante una adición al Art. 115 Fracción I constitucional, en 1947, las mujeres podían participar en las elecciones municipales. La reforma de 1953 al artículo 34 extendió estos derechos a la mujer en todas las elecciones y para todos los cargos de elección popular. (73)

Tan sólo 10 años después, el acceso de las minorías a la representación nacional (Cámara de Diputados), se introdujo por primera vez en el sistema electoral mexicano, con la reforma constitucional de 1963 que dió origen a los Diputados de Partido. Como se conoce, se disponía entonces otorgar 5 Diputados de Partido a los partidos políticos nacionales registrados que alcanzarán el 2.5% de la votación total nacional, y agregar un diputado más por cada medio por ciento adicional, hasta un número máximo de 20 diputados. Como se conoce también, el nuevo sistema fracasó en la práctica; con excepción del Partido Acción Nacional, en las elecciones de 1964 los otros dos partidos minoritarios, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, recibieron gratuitamente curules a pesar de que no alcanzaron el porcentaje de votación requerida para ello. Se aplicó - se dijo - no la letra sino el espíritu de la nueva Ley. El creador de esta, Adolfo López Mateos, gana sin embargo un reconocimiento generalizado de las minorías y mayorías políticas de la nación.

Los desafortunados sucesos de 1968 indujeron sin duda alguna reformas más radicales al derecho electoral mexicano: En --- 1972 se redujo la edad para el ejercicio de los derechos polí-  
ticos pasivos. Para ser elegible diputado el requisito de 25 años se sustituyó por el de 21; para senador la edad mínima - establecida fué de 30 años en lugar de 35; asimismo, se am---  
plió el sistema de diputados de partido tanto en lo referente al porcentaje requerido para acreditarlos - de 2.5% a 1.5% -- como el número máximo de diputados por este sistema - de 20 a 25 -. (74)

Estas fueron las bases fundamentales de la nueva Ley Federal Electoral de 1973 dispuesta por el Presidente Luis Echeverría Alvarez, que cubría "la necesidad de buscar en el plano polí-  
tico y con medidas legislativas un reacomodo de las fuerzas - en tensión". (75) En ella, se concedió representación (con --  
voz y voto) a los Partidos Políticos en todas las instancias- y niveles de organismos electorales cuando presentaran candi-  
datos. Se les ofreció además, el acceso a la radio y la tele-  
visión durante sus campañas electorales.

Ya en el plano de una acelerada dinámica en la evolución del-  
derecho electoral mexicano, cuatro años más tarde, en 1977, - se reformaron 17 artículos constitucionales, casi todos en ma-  
teria electoral, dando origen a la Ley Federal de Organizacio-  
nes Políticas y Procesos Electorales, (LFOPPE).

La llamada Reforma Política incorporó al artículo 41 Constitu

cional la definición, función y el rango de interés público de los Partidos Políticos; creó un nuevo sistema mixto, mayoritario y de representación proporcional para la elección de los 400 Diputados Federales, facilitó el registro de los partidos políticos; se estableció el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; generó en síntesis, una verdadera apertura democrática.

Con esto último, bien puede afirmarse, no obstante condiciones particulares, que en lo general "las Reformas electorales de los últimos 20 años han seguido la lógica del principio -- pluripartidista y de la necesaria representación de las minorías políticas". (76) Para efectos del presente estudio, nos queda ahora revisar conceptualmente, con mayor amplitud, el nuevo carácter que a la representación de tales minorías dió la Reforma Política.

#### 4. REPRESENTACION POLITICA PROPORCIONAL.

La incorporación del principio de representación proporcional en el proceso electoral mexicano, como ya se anotó anteriormente, constituye un antecedente inmediato en el conjunto de innovaciones producto de la Reforma Política. Sin ser este sistema exclusivo o dominante en los mecanismos que se siguen para la integración de la Cámara de Diputados, los Congresos Locales y aquellos Ayuntamientos de Municipios cuya población mínima sea de 300,000 habitantes; su importancia se deriva de las posibilidades que ofrece para una conformación de gobier-



no más representativa de las fuerzas políticas que concurren en el ánimo de los ciudadanos electores. Referimos a continuación algunas consideraciones en torno de este sistema, con objeto de hacer una aproximación metodológica al modelo que este trabajo expone para una probable asignación de representantes de minoría en la Cámara de Senadores.

En México contamos con un antecedente práctico del sistema de representación proporcional en la Constitución Federal de 1824, al establecer que el cargo de Presidente de la República correspondía al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos expresado por las Legislaturas Estatales, y el de Vicepresidente, al que lo hubiera seguido en votación. (77)

Aún cuando por razones evidentes este procedimiento no prosperó en bien de la estabilidad del gobierno, la base filosófica tiene un punto de referencia común con el actual, que desde luego ya no se utiliza ni se piensa que deba hacerse en la elección presidencial: "Si bien la mayoría debe decidir por el todo, esto no quiere decir que las minorías no deban estar representadas en los órganos de poder. Está bien que la mayoría ciudadana sea la mayoría en los congresos, que la mayoría electoral sea la mayoría política, pero no que la minoría electoral no tenga voz y opinión y no forme parte de la fuerza colegiada que debate los problemas del país". (78)

En su concepción más simple, el principio de la R.P. (Representación Proporcional) se basa en una repartición de posiciones electorales entre los partidos políticos contendientes, -

en proporción al número de votos que cada uno de ellos obtuvo. Por ejemplo, en una elección participan cinco partidos, obteniendo el siguiente número de votos:

Partido A	300	
Partido B	100	
Partido C	200	
Partido D	100	
Partido E	<u>300</u>	
T o t a l	1,000	Votos

Suponiendo que son 10 las posiciones a repartir, debemos encontrar el número de votos necesario que cada partido debe obtener para alcanzar una o más de ellas; lo cual resulta de dividir el total de los votos entre el total de posiciones: --  $1000/10=100$ . Es evidente que al partido A le corresponden 3; al partido B una; al partido C 2; al partido D también una; y finalmente 3 al partido E, con lo cual se cubren las 10 posiciones.

En términos más apropiados, "el sistema de RP se basa en una fórmula matemática que se llama cociente electoral. El cociente electoral es un concepto que resulta de dividir el número total de votos en una circunscripción determinada entre el número de las curules o puestos por elegir en esa circunscripción. El resultado es un determinado número de votos, y a cada partido de los contendientes en esa circunscripción se

le adjudican tantas curules como veces comprenda su votación-particular el cociente electoral." (79)

Con esto se deduce que "el principio básico de la RP asegura una representación de las minorías en proporción exacta al -- número de votos emitidos en su favor". (80)

Debe notarse que en la medida en que este principio se aplica a una realidad electoral, el procedimiento debe sufrir necesariamente la intromisión de variables matemáticas que lo hacen de hecho un proceso complicado. Supongamos ahora los siguientes resultados en una elección:

Partido A	500	votos
Partido B	230	votos
Partido C	120	votos
Partido D	80	votos
Partido E	<u>70</u>	votos
T o t a l	1,000	votos

Bajo el supuesto de que tenemos de nueva cuenta 10 cargos para asignar, determinamos el cociente electoral:  $1000/10=100$ ; cada vez que un partido tenga este número de votos acreditará una posición. Luego entonces, el Partido A tendrá 5 puestos; el Partido B 2 puestos; El Partido C sólo uno; mientras que los partidos D y E no alcanzan a cubrir la cuota establecida. Nos faltan aún 2 posiciones a repartir. Aquí el sistema de -

RP puede acudir al procedimiento de asignación secundaria por el método de restos o sobrantes. Respectivamente, a los partidos B, C, D y E les quedan sin utilizar 30, 20, 80 y 70 votos. Considerando los más altos, se reparten las dos últimas posiciones a los partidos D y E. Existe en la legislación -- electoral de nuestro país y de otras naciones, fórmulas aún -- mucho más complicadas, que se establecen de acuerdo con las -- condiciones particulares de la elección de que se trate, pero se mantiene en todo caso el principio general de proporcionalidad inicial.

Como se desprende de estos ejemplos, la RP tiende a favorecer un régimen de partidos múltiples e independientes unos de --- otros: "El mismo principio explica la multiplicidad de partidos que ocasiona; teniendo asegurada la minoría una representación, nada se opone a la fragmentación de la misma familia-política en varias tendencias separadas solamente por matices, puesto que dicha fragmentación no disminuye en nada la fuerza del conjunto. Si el partido conservador dispone de 6 millones de votos en el país, a los que corresponden 300 diputados, aunque se divida en tres partes más o menos iguales, la RP -- dará a cada una de estas un centenar de diputados, y la familia conservadora dispondrá de la misma fuerza parlamentaria". (81) De esta forma, la RP opone resistencias prácticas al establecimiento de alianzas y por tanto a las expectativas de un sistema bipartidista.

Sin embargo, la afirmación de que los sistemas de RP provocan inevitablemente un aumento en el número de los partidos, favorecen la escisión de los existentes y disminuyen los incentivos para la fusión de estos, no puede ser absoluta, pues "una característica de los sistemas de RP que es crítica para la proliferación de los partidos es el porcentaje mínimo de votación que se les fija para tener derecho a la representación. Si se exige un porcentaje tan alto como el 5% se inhibe esa proliferación. Si se fija tan bajo como en menos de 1% sí favorecería esa tendencia". (82)

Independientemente de características particulares que puedan encontrarse en los sistemas de RP de diversos países, sobre todo Europeos, (83) puede señalarse en forma general que son una opción frente a los riesgos de sistemas como el de mayoría relativa cuyos resultados se estiman artificiales o injustos, y por tanto, un medio aceptable para la distribución de posiciones electorales en situaciones en las que los partidos se han comprometido con el establecimiento de nuevos sistemas democráticos, considerando que la neutralidad del principio de RP es preferible a los beneficios excesivos que otros podrían atribuir a algunos partidos. (84)

Desde luego, la RP "no es una cura para todos los problemas...no necesariamente hace más poderosa a la oposición, ni a la Cámara de los Comunes como tal; pero ciertamente crea mejores condiciones para que esto sea logrado," (85) por lo que -

la tendencia de la doctrina insiste en seguir "la ruta trazada por la representación proporcional, con la esperanza de perfeccionarla mediante el empleo de sistemas mixtos y variantes rectificadoras". (86)

En particular, el problema es dilucidar si se admite el principio de la RP como sistema de atención a una sociedad pluralista en ideas políticas, evitando el "desperdicio" de votos - en favor de candidatos derrotados junto con sus principios --- ideológicos, como sucede bajo el mecanismo de elección por mayoría simple. En general, la referencia no tiene otro lugar - que el de la misma democracia en su concepción más amplia:

"La idea pura de la democracia, según su de finición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado. La democracia, tal como se concibe y practi ca actualmente, es el gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, - exclusivamente representada, en el primer-sentido, la palabra "democracia" es sinóni ma de igualdad para todos los ciudadanos; - en el segundo significa un gobierno de pri vilegio en favor de una mayoría numérica, - que, de hecho, es la única voz y voto en - el Estado. Esta es la consecuencia inevi table, de la manera como se recogen los vo

tos, con exclusión completa de las mino---  
rías". (87)

Siguiendo esta idea, la cuestión adquiere dimensiones aún de mayor profundidad, si se reflexiona acerca de si sólo la mayoría del pueblo puede depositar su soberanía en los poderes del Estado, "soberanía privilegio" podríamos llamarle, o si el pueblo como diversidad ideológica debe proyectarse proporcionalmente en el ejercicio de tal soberanía. Por supuesto, no se trata de que la soberanía se integre y ejerza con un "pedazo" de "conservadurismo", otro de "socialdemocracia", uno más de "reformismo", y todos aquellos que correspondan a las fuerzas políticas más representativas en el espíritu del propio pueblo; pues visto de esta manera habría de considerarse imposible la necesaria unidad de acción para que el gobierno atienda las demandas sociales en su conjunto. Por el contrario, se trata de una soberanía no excluyente de minorías en su integración, cuyo ejercicio alcance la unidad de acción más completa, que no puede ser otra que la que ha sido resultado de un debate "entre todos" y no sólo entre la mayoría. La discusión de los programas de gobierno no se encuentra en las urnas, como pudiera suponerse en principio, por el hecho de que en ese lugar los ciudadanos depositan su voto por uno u otro entre varios. Especialmente en la elección de instituciones políticas numéricas, los ciudadanos ejercen en el fondo un sufragio en favor de la representación de sus ideologías en el debate nacional de los programas de gobierno de la mayoría. La democra

cia moderna ya no puede ni debe ver en las elecciones un dique para contener la participación de minorías, en favor de una mayoría prepotente e impositiva, sino un canal adecuado para conocer la legítima medida en que las primeras habrán de participar con la segunda en su gobierno.

En ese orden puede afirmarse que "si una sociedad es compleja y pluriclasista, entonces el gobierno no puede ser un gobierno monolítico o unitario, sino un gobierno en que estén dentro de los órganos de poder, representadas y actuantes esas fuerzas complejas y disímbolas de la sociedad,... la democratización, como la entendemos ahora, es el fenómeno político que consiste en abrir cada vez más el proceso de decisión a la intervención y participación de mayor número de protagonistas que... despliegan la poliarquía social". (88)

Por otro lado, el sistema de RP visto exclusivamente desde una perspectiva técnica, se supone cuando menos como "endiabladamente complicado". (89) Se ha hecho notar que el empleo de mecanismos matemáticos sofisticados, inherentes al sistema sobre todo en sus variantes, resultan difíciles de comprender para la gran mayoría de los electores, "haciendo del escrutinio una cuestión misteriosa que repugna a la ciudadanía y le resta interés a su participación en el proceso electoral". (90) Ante este problema, se puede razonar que de cualquier forma las dificultades no son para la ciudadanía, a la que sólo corresponde votar, sino para los organismos electorales que en todo ca-



so han de estar suficientemente preparados en la materia. O --  
bién que "este obstáculo no es suficiente por sí mismo para --  
inhabilitar la aplicación proporcionalista, cuando existen ra--  
zones que hagan esperar mayores beneficios que los inconvenien--  
tes propios de su complejidad matemática". (91)

La cuestión no puede reducirse ni soslayarse con estas respues--  
tas, pues ambas quedan al márgen de una solución. Aceptando --  
en principio la complejidad del sistema de RP, puede bien pen--  
sarse en que su establecimiento adquiera un carácter integral--  
en cuanto no sólo deba ser comprendido por las autoridades ---  
electorales, sino por los electores, quienes son en primera --  
instancia los protagonistas principales de la democracia. El--  
obstáculo no es la complejidad del sistema en sí, sino su no --  
explicación suficiente y oportuna entre la ciudadanía. Es ---  
cierto que en México, por ejemplo, la cultura general y la cul--  
tura política en particular es escasa entre sus habitantes, pe--  
ro también es innegable que existe una gran infraestructura or--  
ganizativa para mejorarla: escuelas; partidos políticos; sindi--  
catos obreros y campesinos; cooperativas; y un sin número de--  
organizaciones patronales, profesionales, vecinales y juveni--  
les. La solución está al alcance de una voluntad política de--  
gobierno para introducir programas de capacitación electoral, --  
(bien sean estos obligatorios o indicativos para aquellas or--  
ganizaciones autónomas), al tiempo de mejorar y ampliar los --  
planes educativos generales. Debe desecharse el autoengaño de  
querer ver una "facilidad manifiesta de la aplicación de las -

fórmulas electorales"; (92) seguir con la intención de protegerlas con el argumento de que el ciudadano sólo vota; o bien pensar que después de todo son más los beneficios que los inconvenientes que generan las mismas.

Otro problema que debe considerarse en torno de la aplicación del sistema de RP, consiste en una "falta de vinculación entre electores y elegidos, ya que los primeros sólo tienen la posibilidad de votar por un número de candidatos escogidos previamente por los partidos políticos, quienes se les presentan a través de listas. Como consecuencia de esta situación, el poder de decisión para seleccionar a los candidatos es desplazado del electorado a los partidos políticos, quienes generan en su seno pequeñas élites que detentan el monopolio de la designación electoral, dando lugar a lo que se llama "escrutinio de jubilados", cuando los seleccionados resultan ser, como ocurre frecuentemente, los militantes de la vieja guardia de los diversos partidos". (93)

Sin embargo, la misma situación no es extraña a los sistemas de mayoría simple, en donde los partidos políticos no dejan de mostrar por ello una marcada centralización en los procesos de selección de candidatos. Además, en el Estado moderno, "la relación ya no se puede dar, exclusivamente, entre el que vota y el que se elige, sino más bien entre el primero y la plataforma ideológica sostenida por el segundo. Tal situación ciertamente constituye un demérito de los vínculos personales añora-

dos, pero es explicable en esta época como una necesidad de la especificidad política a que obliga la complicada organización de las sociedades contemporáneas". (94)

En general, los argumentos que se oponen a la adopción del sistema de RP se relacionan más bien con "una idea exagerada de sus dificultades prácticas", (95) que con su fundamento básico que, en síntesis, puede ser mejor comprendido desde el punto de vista siguiente:

"En una democracia realmente igual, todo -- partido, cualquiera que sea, deberá estar representado en una proporción no superior, sino idéntica al número de sus individuos. La mayoría de representantes ha de corresponder a la mayoría de sus electores; pero, por la misma razón, toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes. Hombre por Hombre, la minoría debe hallarse tan completamente representada como la mayoría. Sin esto no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio: Una fracción del pueblo gobierna a todo el resto; hay una porción a la que se niega la parte de influencia que le corresponde de derecho en la representación, violando los principios de justicia social, y

sobre todo el de la democracia, que procla  
ma la igualdad como su raíz misma y funda-  
mento". (96)

Sobre estas bases descansa la aplicación, aunque parcial, del-  
sistema de RP en nuestro régimen electoral.

II

EL SENADO DE LA REPUBLICA

## 1. EVOLUCION HISTORICA

En su carácter de Institución Política particular dentro del Poder Legislativo, la Cámara de Senadores ha sido motivo de severas discrepancias; defendida como expresión necesaria del federalismo, fue admitida en 1824; denunciada "órgano aristocrático", rechazada en 1857; explicada como oportuna para definir un régimen no parlamentario, rescatada en 1874; demostrada como necesaria para el trabajo legislativo, en el marco de un sistema presidencialista, consolidada a partir de 1917. En ocasiones desapercibida por el sentir popular y en otras vista por el pueblo como baluarte de la democracia, cuando levantó su voz contra la dictadura de Victoriano Huerta, ha ocupado un lugar importante en la búsqueda de un sistema legislativo adecuado a las condiciones nacionales de cada época en nuestra historia. A veces sometida a la voluntad presidencial y otras custodiada por la misma, la Cámara de Senadores ha transitado en el centro de pugnas entre conservadores y liberales.

Mientras Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Mariano Otero, Francisco Zarco, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Venustiano Carranza, y otros connotados personajes de la historia nacional, defendieron esta Institución Legislativa; Santa Anna, Porfirio Díaz y Victoriano Huerta, bien la toleran sometiéndola a su capricho personal, o bien la disuelven en favor de sus ansias particulares de poder.

En esa evolución, cuya referencia sintética no deja lugar a du

das sobre su fehaciente importancia para las aspiraciones más nobles y democráticas en el marco legislativo mexicano, hace falta sin embargo destacar los momentos definitivos y más representativos de ese debate, que se describen a continuación en rasgos generales.

### 1.1 INSTAURACION DEL SENADO EN MEXICO.

En el mismo sentido que había descrito al Poder Legislativo el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de ---- 1824, el artículo 7º de la Constitución Federal del mismo año, dispuso: "Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." (97)

De manera directa, influyeron en tal criterio el "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana" de 1823, y el voto particular de Fray Servando Teresa de Mier del mismo año; ambos influenciados a la vez por el modelo político estadounidense.

Por lo que se refiere al "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", la base segunda proponía un -- Senado formado por "tres individuos propuestos por cada -- junta electoral de provincia", (98) cuyos deberes fueran: "celar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo, (Cámara de los Diputados), los proyectos de ley que juzgue necesario para llevar este --

objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la -  
constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma -  
que prescribía ella misma; juzgar a los individuos de cuerpo -  
ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados -  
del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Esta-  
do en los casos precisos que designará una ley clara y bien --  
pensada; convocar a congreso extraordinario en los casos que -  
prescriba la constitución; disponer de la milicia constitucio-  
nal, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en  
los casos precisos, que también designará la constitución."<sup>(99)</sup>

Como se ve, la idea inicial establecía un Senado fundamental-  
mente destinado a ser revisor legislativo y tribunal político-  
supremo; auxiliado para ello con facultades jurisdiccionales -  
(juzar) y ejecutivas (disponer de la milicia).

Este proyecto un tanto descabellado - como lo califica el his-  
toriador mexicano Ignacio Romerovargas Yturbide - <sup>(100)</sup> tiene-  
sin embargo una gran importancia, porque expuso por primera --  
vez en la historia de nuestro derecho positivo las bases de un  
Senado de la República.

En el fondo, como lo hicieron sentir las provincias de Nuevo -  
León, Coahuila y Texas, en 1823, la necesidad de establecer --  
un sistema federal con dos cámaras legislativas, se debía a re  
conocer y poner a cubierto para siempre la igualdad política -  
de las provincias entre sí; "pués así como un hombre, porque -



sea más rico, más ilustre, más grande que otro, no deja de -- ser igual a otro que no tiene esas cualidades; así también, - aunque aparezcan semejantes diferencias entre pueblo y pueblo y entre provincia y provincia, deben ser políticamente igua-- les, y tener como personas morales iguales derechos; y, por - consiguiente igual influencia en la formación de las leyes y - muy principalmente en las fundamentales..." (101)

En su voto particular, Fray Servando Teresa de Mier advirtió tal situación señalando:

"... La segunda cámara es un resto de la democracia; y yo respondo que es el contrario, la perfección del gobierno democrático re-- presentativo, porque exigiendo éste la ---- igualdad en lo posible, sólo así se consi-- gue... no es una segunda cámara de nobles o pares como en Inglaterra y Francia, por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, go--- biernos republicanos populares donde no ha quedado sombra de aristocracia. Yo quiero una segunda cámara de Senadores, ciudadanos y nada más; pero que posean ciertos haberes para que no estén expuestos como los pobres y los menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas del gobierno, o -

por las dádivas de los aspirantes a em---  
 pleos que deben consultarle; ciudadanos, -  
 que pasando de los treinta y cinco años --  
 puedan con la madurez de su edad, sexo, --  
 circunspección y experiencia, moderar la -  
 impetuosidad de los jóvenes representantes  
 de la primera cámara, corregir la precipi-  
 tación de sus acuerdos por falta de discu-  
 sión o maniobras de los partidos, y servir  
 de freno y consejo nato al gobierno, que -  
 poco puede hacer sin su consulta o propues-  
 ta"... "Cuando hay dos cámaras diferente--  
 mente compuestas, la una sirve naturalmen-  
 te de freno a la otra, el peligro de la de-  
 magogia se debilita, porque no es tan fá--  
 cil que un individuo pueda ejercer en los-  
 dos cuerpos la misma influencia. Habrá en-  
 tre ellos una emulación de crédito y talen-  
 tos; el mismo celo de una sala viene a ser  
 salvaguardia contra las usurpaciones de la  
 otra, y la constitución se sostiene por --  
 las mismas pasiones que obran en sentido -  
 contrario. En una palabra, la nave del Es-  
 tado asegurada sobre dos cámaras como so--  
 bre dos anclas podrá resistir mejor las --  
 tempestades políticas". (102)

En este mismo texto, se encuentra manifiesto el reconocimien-

to de Fray Servando Teresa de Mier a una influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo Senado fue visto también - como elemento moderador, y como medio para fortalecer la soberanía popular. Como en nuestra nación, "se le juzgó impresindible, con tanta mayor razón cuando más se pensaba que una cámara sola resultaba depositaria de un poder sin límites cercano o propenso al despotismo, anárquico, móvil e inclinado a subordinar los intereses públicos a los suyos propios". (103)

El pensamiento mexicano seguía al pensamiento norteamericano, en el sentido de que "aceptar una sola Cámara equivale a abandonarse al reinado de las pasiones. Es preciso, se dice, que se cumpla la voluntad del pueblo, sí; pero... es menester dejar a las naciones el tiempo de reflexionar, y éste sólo puede darlo un exámen detenido... si no existe una cámara que presente el espíritu de tradición, de conservación, los intereses del momento se hallan expuestos a una inmovilidad incessante que paraliza la vida nacional; no es posible trabajar; se vive en medio de la anarquía". (104)

La influencia norteamericana llegó incluso a notarse en las particularidades de la conformación del Senado propuestas por Fray Servando Teresa de Mier y establecidas finalmente en la Constitución de 1824, (como el requisito de una edad mayor en los Senadores, con respecto de los diputados, y la integración numérica menor en proporción a la Cámara de estos), expuesta por Hamilton en "El Federalista". (105)

Hay que hacer notar sin embargo, que no se trató de una copia-fiel del modelo estadounidense, y que la idea de una representación política igual por cada provincia en el Congreso habfa-sido ya concebida por José María Morelos y Pavón, aún cuando - ella no estaba identificada exactamente con la existencia de - una segunda cámara. (106)

Ante todo, la imitación tuvo referencia particular en el pro-- pio caso mexicano, cuya necesidad de fundamentar la unidad de- la federación frente a la diversidad regional, obligó más a -- una reflexión sobre un sistema, con efectos favorables, más si- milar al suyo mismo, que a una experimentación de fórmulas -- identificadas con el país de que nos habíamos independizado.

El Diputado Miguel Ramos Arizpe, al fundamentar la división del Poder Legislativo en dos cámaras, dejó también entrever tal in- fluencia, pero no por ello se apartó de una realidad nacional. "... Con el Senado - afirmaba - se establece un sistema de re- visión y de ponderación de las leyes, elemento que asegura la- reflexión, la experiencia y el equilibrio entre los Poderes de la Unión... subsana (además) la desigualdad que existe entre - los Estados en razón de su población". (107)

A manera de breve conclusión, es importante destacar que la -- instauración del Senado en México, a partir formalmente de la- vigencia de la Constitución de 1824, (bajo inegables influen-- cias extranjeras, pero relativas y no exclusivas; en todo caso

las más cercanas a una realidad nacional propia], tuvo origen en tres situaciones fundamentales: En la necesidad de incorporar en el Poder Legislativo una segunda cámara de equilibrio entre las entidades, para responder las expectativas de las - fuerzas federalistas en contra de las centralistas; en el requerimiento de un cuerpo legislativo con posibilidades de reservar la moderación oportuna a las precipitaciones en la creación de leyes; y, en la exigencia, inherente al sistema de división de poderes, de establecer mecanismos de contrapeso entre los mismos.

El establecimiento de la Cámara de Senadores, junto con una forma de gobierno federal en el marco del principio de división de poderes, constituyó además la demostración práctica - de que el movimiento de independencia nacional no iba a figurar en la historia como la repetición casual de un esquema -- monárquico y despótico del que nos habíamos desprendido. El sistema de dos cámaras se abrió paso entre los diversos matices de tentativas para establecer un régimen parlamentario, - que nos hiciera afines en lo político a las potencias euro--peas, que así podrían continuar, ahora con discreción, la dominación económica sobre los recursos naturales de nuestro territorio.

A España, por ejemplo, le pudo ser siempre más fácil convenir con un régimen centralista y anárquico, la ininterrupción de sus mecanismos de explotación y saqueo de oro y plata, así co

mo de diversas especies naturales, a cambio de una independencia formal y sugestivos honores políticos a sus representantes, sin más trámite que la inauguración de una nueva relación entre reyes o parlamentos.

Al margen de sus efectos favorables en el arreglo de los asuntos públicos nacionales, la instauración del senado contribuyó de manera substancial a configurar un sistema más distante, (y si se quiere más rencoroso, pero oportuno), de un modelo adecuado para el reestablecimiento de relaciones comerciales internacionales dependientes, aún más drásticas de las que no fue posible evitar.

## 1.2 CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857: SUPRESION.

A pesar de las mejores intenciones para el Senado en 1824, "el deterioro de su popularidad fue un hecho indiscutible en el curso de las primeras décadas de nuestra vida republicana, ... se le acusó de haberse convertido en un órgano aristocratizante y en el baluarte de ideas conservadoras que se mezclaban en la defensa de privilegios antisociales." (108)

En efecto, las llamadas "siete leyes" constitucionales de 1836 restringieron al Senado a funciones legislativas mínimas; el Supremo Poder Conservador lo convirtió en cámara de revisión, carente de esencia democrática y ori-

gen popular. Las Bases Orgánicas de 1843, otro ordenamiento de origen centralista, lo hicieron integrar con personas destacadas de la vida aristocrática, convirtiéndola en una Institución clasista, antidemocrática y desconectada del consenso popular. El Acta de Reformas de 1847, finalmente, lo ratificó con características que desvirtuaron su origen federalista y popular. <sup>(109)</sup> (Contra la corriente conservadora y centralista en el poder, nada pudieron hacer entonces las voces liberales como la de Mariano Otero, para quien el Senado debía ser un depósito de sabiduría y de prudencia, que moderaría el ímpetu de la democracia irreflexiva, pero que expresará al mismo tiempo los principios democráticos con toda su energía).

(110)

Los desafortunados antecedentes que impuso al Senado el régimen centralista, manteniéndolo ajeno de la representación política igual de los Estados, y aún más distante de la voluntad popular de toda la nación, fueron decisivos en el criterio que siguió el Congreso Constituyente de 1857 para suprimirlo, no obstante la resistencia de quienes en contra, creyeron más conveniente impulsarlo como verdadera Institución democrática.

El debate general que se suscitó al respecto, fue desfavorable desde un principio al sistema bicamerista. Proponiendo que se depositara el supremo poder legislativo en una sola asamblea, la parte expositiva del proyecto refirió lo siguiente:

"¿Qué ha sido el senado en nuestro régimen político, especialmente en los últimos días?... No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las Instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la ---igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica - de todas las opiniones, era el inexpulgable baluarte de la conspiración. Distantes del generoso pensamiento de dar tre---guas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, - en los mas serios peligros de la situa---ción, ir y venir tantas veces de la una a la otra cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el senado cediése nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamen



te contribuyó al descrédito de las Instituciones que detestaba, y a él se debe una pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos".

"... La ambición, la avaricia y la vanidad de un pequeño número de hombres, quieren aprovecharse de la ignorancia y apatía de las masas, para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas..."

"Tal es la tendencia inevitable de una cámara privilegiada..."

"Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión, que ni es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia, en un texto recargado como a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas". (111)

Respaldando esta perspectiva, se sumaron en el debate particular los diputados Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, José Antonio Gamboa, Francisco Cendejas, Espiridión Moreno y Joaquín García Granados, principalmente. De su parte, el Senado mereció los calificativos de inútil, antidemocrático, aristocrático, funesto y clasista. Se consideró inútil, porque si marchaba de acuerdo con la cámara popular, sería una Institución superflua, y si se manifestaba en pugna con toda reforma, sería dañoso a los intereses públicos; antidemocrático, porque si la cámara de Diputados, compuesta por ejemplo por 200 representantes, aprobada por unanimidad una ley, esta podría ser nulificada por el voto de la mitad y uno más de los senadores, es decir, por 21 individuos, suponiendo 40 senadores; aristocrático, porque los senadores se creerían siempre más distinguidos que los diputados y tendrían aspiraciones aristocráticas; funesto, en razón de que sólo embrollaría la formación de las leyes; y clasista, dado que nunca había defendido las localidades que supuestamente representaba, y en cambio sí a ciertas clases sociales reconocidas por el gobierno colonial. (112)

En contra, los diputados Isidro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto, advirtieron la necesidad de conservar la Institución del Senado, apuntando una gran diversidad de argumentos. (113)

Isidro Olvera advirtió:

"Si la totalidad del Poder Legislativo es -  
confiada a una sola asamblea, no se podrá-  
tener ningun freno a ese poder; justifica-  
rá cada usurpación con el pretexto de la -  
necesidad o de la exigencia del bien públi-  
co...

"La utilidad de la división del poder legis-  
lativo se funda, además, en otras razones-  
no menos importantes;... da garantías con-  
tra una legislación intempestiva, precipi-  
tada y peligrosa; es más fácil reparar los  
errores antes que se vuelvan fatales al --  
pueblo por la dilación que encuentra una -  
medida en el doble debate que tiene que --  
sufrir una proposición, dándose así más --  
tiempo a la reflexión de los representan-  
tes y a la calma de las pasiones; las fac-  
ciones y el gobierno encuentran más obstá-  
culos para la seducción de los diputados y  
senadores, pues no es probable que siempre  
puedan apoderarse de los dos cuerpos; és--  
tos se vigilarán mutuamente sobre el cum--  
plimiento de sus deberes constitucionales,  
siendo constante que, a proporción que uno  
es imprudente y fogoso, el otro se vuelve-  
circunspecto y tranquilo; en fin, por este

contrapeso se hace casi imposible la arbitrariedad más terrible todavía en los congresos que en los gobiernos unitarios...

"En la institución del Senado no se busca sólo alguna dilación entre la proposición y la expedición de la ley, sino también - que, siendo diferentes los hombres que deban revisarla de los que la expidan, sea probable que, si en la proposición hubo error o malicia, se juzgue después con -- más imparcialidad y criterio".

Siguiendo las mismas ideas, Guillermo Prieto señaló que - al Senado podía dársele una organización democrática y vigorosa, pues una sola cámara "sería fácil de seducir por un ministro que sabe aprovechar ciertos momentos de entusiasmo, o por un orador elocuente..."

Francisco Zarco, refiriéndose a la acusación de que el Senado, por sus antecedentes, había sido negativo para la vida democrática de la nación, y que por ese motivo debía ser suprimido, señaló que entonces "sería preciso también suprimir la presidencia, recordando cuan funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la corte de justicia, - porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables." Opinó que lo lógico era

averiguar en que consistía el mal, y aplicar el remedio; y que esta corporación podía muy bien ser republicana y democrática si derivaba del pueblo.

Finalmente se aprobó, por 44 votos contra 38, el artículo 53 del Proyecto que paso a ser el 51 de la carta definitiva, en los terminos siguientes: "Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión". (114)

Puede pensarse que los constituyentes de 1857 se inspiraron parcialmente en el modelo francés, robusteciéndolo las funciones de la Cámara de Diputados y dando un cierto matiz parlamentario al equilibrio de poderes. Así lo aprecian algunos observadores del hecho. (115) En todo caso lo que sí es evidente es que el problema en el fondo no constituía el Senado en sí mismo, (que de hecho ni existía en el marco del régimen centralista), sino el abuso de poder cometido por quienes dirigieron al Poder Ejecutivo a una línea ferrea de absolutismo, cuyo esquema utilizó a la Institución senatorial sometiéndola en extremo a un papel político de contrapeso, contención y disimulación de los intereses populares que se hacían representar en el Poder Legislativo.

El antecedente de gobiernos absolutos y opresores, así como de aquellos cuya fuerza provenía de corromper la --

ley, explica la desconfianza de los constituyentes de -- 1857 en el poder ejecutivo, la decisión de rebajar sus - facultades y su determinación de suprimir la institución del senado. (116)

Debe observarse por otro lado, desde un punto de vista - con mayor peso técnico, que el argumento de los defensores del senado en el sentido de que su existencia aseguraría mayores posibilidades de no precipitar la creación de leyes, no prosperó en el ánimo de la mayoría de los - constituyentes, porque el mal lo veían estos precisamente en la lentitud legislativa y no en su apresuramiento.

Resulta curioso advertir la similitud de esta última --- idea, con las exposiciones actuales de un destacado estudio de las instituciones políticas, Maurice Duverger, - para quien el argumento de que la Cámara de Senadores es necesaria como espacio de "reflexión", no corresponde a los hechos concretos. Explica este autor que el defecto esencial de todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación, y que añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. (117)

Sin embargo, el valor de su apreciación está en función de una forma de gobierno distinta de la nuestra. Cuando asegura más adelante que el Senado lejos de reforzar al gobierno lo debilita, pues "para el Primer Ministro es -

más penoso afrontar dos cámaras que una", admite implícitamente que su advertencia queda dirigida en forma exclusiva a los sistemas parlamentarios. Y con esto se puede comprender que la idea de nuestros constituyentes se encontraba más cercana a un sistema de tal naturaleza que al propio de un régimen presidencialista.

El fracaso de tal intención en nuestro país puede advertirse plenamente en la contradicción de querer hacer más expedita la ley y terminar haciéndola más complicada y -- mas dilatada. En efecto, como se conoce, y creando en -- cierto modo un Senado dentro de la misma Cámara Unica, -- los constituyentes de 1857 inventaron un embarazoso procedimiento para la formación de las leyes; en él había tres y hasta cuatro discusiones de los proyectos, distanciando en diez días la primera de la segunda, y se consultaba -- que, con solo pedirlo una diputación completa, además de votarse individualmente, el dictámen discutido se votara -- también por diputaciones. (118) Pronto se reconsideró es te procedimiento, pero ello no cambió en nada que la existencia de una sólo cámara, lejos de apresurar el procedimiento, lo retardara. La cámara única discutía con exceso los asuntos que clamaban pronta solución, como -- -- cuando dilató un año en idear y aprobar su propio esquema de concesión a la compañía constructora del ferrocarril -- de México a Veracruz, que Juárez ya había resuelto a través de sus facultades extraordinarias, pero que el Congreso revocó. (119)

La "generosa utopía liberal", como concebía Justo Sierra a la obra de los Constituyentes del 57, produjo por ejemplo, sólo dos leyes orgánicas durante diez años de trabajo legislativo,<sup>(120)</sup> muy a pesar de que se suponía que el avance de la República en materia de la ley sería más ágil con una Cámara Unica.

### 1.3 REINSTITUCION DEL SISTEMA BICAMERAL.

Durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, y por reforma Constitucional de 1874, el Senado de la República fue reestablecido en sus funciones, iniciando sus trabajos a partir de 1875.

El argumento de mayor impacto que se mantuvo para reinstaurar el sistema de dos cámaras legislativas, fue el de "contraponer al elemento popular en el Congreso, el elemento federativo. La razón política que se impuso fue la de frenar los abusos del legislativo concentrado en una Cámara unitaria y mitigar el enfrentamiento que había surgido entre ésta y el Ejecutivo, al ser ambos igualmente representativos de la voluntad popular pero con competencias y facultades diferentes".<sup>(121)</sup>

En efecto, la supresión del Senado había desarticulado el equilibrio del sistema presidencial, por dos razones fundamentales: Incrementar desproporcionadamente el poder -



de la Cámara unitaria; y privar a los Estados de su representación igual en la asamblea legislativa. Más aún, el Poder Ejecutivo sin Senado que lo auxiliara (aunque ésta no es de ninguna manera la función principal de la Cámara de los Senadores), tenía que aceptar una legislación imprudente, dada en el marco de una gran colectividad sujeta a los inconvenientes de la oratoria eficientista, sin moderación y perspectiva integral de los asuntos públicos. (Recuerdese además que el problema era -- doblemente grave al carecer el Presidente del poder de veto ante las resoluciones del Poder Legislativo).

En síntesis, la ausencia del Senado favorecía ampliamente un sentimiento de superioridad en la asamblea nacional, "de su poder y de la posibilidad de su imperio", (122) que en poco o nada servía a las causas populares del -- país, cuyas condiciones históricas y particularidades -- del momento no correspondían a una solución por la vía -- del parlamentarismo.

En ese contexto, el Presidente Benito Juárez una vez que retomó plenamente el liderazgo nacional, propuso que el Poder Legislativo de la Federación se depositará en dos -- cámaras, en lugar de solo una. Tal proposición, conteni -- da en su Convocatoria para la elección de los Supremos -- Poderes, (123) iniciaba una larga lucha de siete años -- en favor de la reinstauración del Senado. Sebastián ---

Lerdo de Tejada tuvo el encargo de explicar tal intención en una Circular oficial sobre la Convocatoria, señalando:

"Es la opinión común, que en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados, elegidos en número - proporcional a la población, representa - el elemento popular; y un senado compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federati- - vo".

"Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático. - Lo que pueden y deben representar los Senadores, es un poco más de edad, que dé - un poco más de experiencia y práctica en los negocios".

"También se ha hecho la objeción de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. --- Ahora que se ha consumado, puede conside-

rarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una cámara, - modere convenientemente en casos graves, - algun impulso excesivo de acción en la -- otra". (124)

Que se conozca con precisión, no fue objeto de discusión alguna entre la sociedad el hecho de recobrar la cámara de Senadores. El problema era que la misma convocatoria - en donde se incluía la propuesta, admitía no observar los requisitos establecidos en la Constitución, para reformar la o adicionarla. En el acto de votar, los ciudadanos, a manera de plebiscito, se expresarían además en pro o en - contra de cinco reformas concretas, entre las que se en - contraba también la de que el Presidente tuviera la facul tad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones - del Poder Legislativo.

Es un hecho reconocido que Benito Juárez, como lo explicó más adelante en un manifiesto público, (125) no cumplía - más que con el deber de servir a los intereses del pueblo respetando la voluntad popular. La objeción era de que - su intención democrática no dejaba de ser inconstitucio-- nal. (126)

Benito Juárez admitió comprender "perfectamente la preven - ción justa y fundada" que en otros tiempos se había teni-

do contra la Institución del Senado, pero advirtiendo que las circunstancias habían variado completamente con la Reforma, sin la posibilidad de que las clases privilegiadas pretendieran de nueva cuenta refugiarse en ese cuerpo para contrariar los intereses de la sociedad. (127) Lo que no cabía en el sentimiento de la nación era la coincidencia de que al mismo tiempo de ser inconstitucional la forma de promover los cambios, estos repercutieron en forma inmediata en su favor personal, (nunca se comprendió como favor a la Institución presidencial en abstracto), pues la reinstauración del Senado junto con el voto suspensivo fueron maneras indirecta y directa, respectivamente, de fortalecer su posición como Presidente de la República.

Para algunos historiadores, el hecho era indicativo de -- que "el país surrealista volvía por sus fueros", sin justificación alguna y fuera del orden constitucional. (128) Para otros, Benito Juárez no deseó dejar escapar la oportunidad de fortalecer al ejecutivo, para la más expedita reconstrucción del país, pero cometiendo el error derivado de un valor ejemplar. (129) Para algunos más, "el problema de la convocatoria no fue sino un reflejo de la deconfianza que muchos sectores y grupos políticos empezaron a sentir", recelosos del ejercicio presidencial. (130)

En cualquier caso, el hecho fue que el Presidente Juárez cambió de parecer y suspendió la disposición de reformar-

por ese conducto a la Constitución, pero manteniendo firme la fecha de las elecciones en las que no obstante el desgaste público sufrido por los ataques derivados de su fallida consulta nacional, obtuvo aun así el 72% de la votación, (131) derrotando en ese entonces (1867) al General Porfirio Díaz.

Retomando el mecanismo previsto por la Constitución, Benito Juárez volvió a proponer el sistema de dos cámaras. El quinto congreso constitucional, reunido en 1869, comenzó su estudio y discusión, que culminaron en el séptimo congreso, (1874), habiendo ya fallecido el Benemérito de las Américas y siendo Presidente de la República el Lic. Sebastián Lerdo de Tejada.

El 13 de noviembre de 1874 los diputados de ese congreso suscribieron el Acta de Reformas con lo que renació la Cámara de Senadores de la República Mexicana. El artículo 51 de la Constitución definió: "El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". (132)

Es de notarse que en el transcurso de los debates subsistieron argumentos en contra del Senado, como el de que "provoca dilaciones inútiles en la promulgación de las leyes", "inacción legislativa y abusos indebidos", o bien que rompe el equilibrio de los poderes, pues "a una ini--

ciativa se opondrá una negativa", y otros de la misma naturaleza que los observados en el Congreso Constituyente de 1857. (133) Sin embargo, estas objeciones poco pudieran hacer ya ante la manifiesta necesidad nacional de recuperar la vida de la Institución, que en palabras de --- Guillermo Prieto, no solo era una "garantía de acierto, sino un medio para consultar la autonomía de la ley, es decir: No basta que la ley sea buena, sino que la dé el que la deba dar, o sea, no sólo el pueblo sino el Poder Federal también". (134)

El régimen de Sebastian Lerdo de Tejada tuvo la breve --- oportunidad de poco más de un año, de hacer trabajar a la nación bajo el sistema de dos cámaras, (septiembre de --- 1875, cuando inició sus sesiones el Senado, a noviembre de 1876 en que terminó su mandato), sin lograr "sacar provecho de la maquinaria legal que había construido para -- destruir el localismo y fundar un régimen nacional estable". (135) Porfirio Díaz iniciaba su régimen personal y autoritario, soslayando no solo el origen democrático de la cámara de Senadores, sino el conjunto de prerrogativas personales y sociales que para el pueblo había reservado la Constitución de 1857.

El Senado se perdería, de nueva cuenta y ahora por espacio de mas de tres décadas, en la obscuridad del inmovilismo político. Porfirio Díaz "comprendió su utilidad y

no lo suprimió, mas lo empleo para premiar a sus amigos - como figuras decorativas de su régimen". (136)

#### 1.4 CONSOLIDACION.

Al triunfo de la Revolución Mexicana en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, el Senado recobró su espíritu -- por las mejores causas del pueblo de México; en la persona de Belisario Domínguez ofreció un claro ejemplo de su correspondencia con los valores de la democracia, al impugnar al usurpador Victoriano Huerta, (137) quien no sólo dió fin a la existencia de este ilustre senador del -- Estado de Chiapas, sino que decretó la disolución de las dos cámaras en 1913. (138)

Toda la experiencia acumulada desde 1824 hasta esa fecha, cuyo saldo final aventajaba en mucho la idea de una sola cámara legislativa, no hizo vacilar la decisión de Venustiano Carranza, de proponer ante el Congreso Constituyente - de 1916-1917 que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositará, (como hasta hoy), en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores. Sin discusión alguna y por unanimidad de los Diputados constituyentes, (139) la proposición fue aprobada, concluyendo así un largo debate de casi 100 años respecto de la conveniencia o no de representar a los Estados de la República en el pacto federal a través de un-

Senado, al tiempo de hacer a este participe del trabajo legislativo de la nación.

Antes de revisar en el apartado siguiente la situación actual que prevalece en la cámara de Senadores, queremos dejar constancia de dos situaciones que en alguna forma modificaron sustancialmente su desarrollo hasta la fecha. Por una parte hemos de referirnos a la forma en que originalmente se había propuesto que fuera la elección de los Senadores, y que el Congreso Constituyente modificó. Por otro lado haremos alusión a la manera en que se renovaba el Senado hasta 1933 y la reforma que con esa fecha la hizo cambiar, repercutiendo en el papel de la Institución como tribunal de juicio político.

Por lo primero, debe recordarse que el artículo 56 del proyecto de constitución presentada a los Diputados constituyentes, señalaba: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos." (140)

Como puede verse, el artículo así propuesto era aun más --



exigente que el de la Constitución del 57 cuando reestableció el Senado, pues entonces solo se requería la mayoría absoluta de los votos emitidos, y ahora esa mayoría absoluta debía ser con respecto a todos los ciudadanos registrados en el padrón electoral, sin importar si hubieran expresado su voto o no.

Los diputados constituyentes del 17 no sólo no consintieron tal exigencia, sino que además la redujeron a su mínima expresión, al aprobar finalmente que las Legislaturas declararan electo senador al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos sin importar que esta fuera absoluta (50% más uno) o no, sino sólo y en todo caso relativa; sin importar menos aun que fuera absoluta entre los ciudadanos empadronados.

En caso de haberse aprobado el proyecto original de Venustiano Carranza, ¿qué resultados observaríamos hoy en día, suponiendo que hubiese subsistido tal disposición hasta 1982 desde su aceptación ? tan sólo en la elección para renovar la Cámara de Senadores en esa fecha, el Partido Revolucionario Institucional no hubiera ganado los comicios en 18 Estados de la República y el Distrito Federal, pues en ellos, los votos en favor de sus candidatos, 38 en total, no rebasan el 50% de los posibles sufragios de acuerdo con el Padrón Electoral. Aun si sólo se tratara de mayoría absoluta con respecto a los votos emi

tidos, sus candidatos no hubiesen ganado en dos Estados y el Distrito Federal. (141)

Desde luego, ya que tal disposición se acompañaba por la reserva de que si ningún candidato obtenía dicha mayoría, las Legislaturas elegirían entre los dos que obtuvieron más votos, es de esperarse que de cualquier forma las posiciones hubiesen recaído finalmente en el mismo Partido Revolucionario Institucional.

Lo importante es destacar el hecho de que hasta que punto hubiese afectado al Partido en el Poder la situación de requerir reiteradamente el apoyo de una decisión secundaria (indirecta), para poder ganar las elecciones para la conformación de la Cámara de Senadores desde 1929, y si esto hubiese afectado en alguna forma el comportamiento del electorado, al observar y comprender éste al paso del tiempo lo que significa una verdadera mayoría de votos, en contra de la que, como la actual, es sólo relativa. Y aunque no es exactamente esta la materia del presente trabajo, debe hacerse la advertencia de que la deficiencia es de tal magnitud que, por ejemplo, el actual Senador de la segunda fórmula por el Distrito Federal está legitimado electoralmente sólo por tres y medio de cada 10 ciudadanos empadronados. Representa la voluntad de 4'779,964 -- ciudadanos, cuando en realidad sólo 1'460,666 votaron por él. (142)

Por otra parte, en cuanto a la manera dispuesta por los Constituyentes para renovar la Cámara de Senadores, sabemos que se mantuvo hasta 1933 en el órden de que sus miembros durarían en su encargo cuatro años y de que ellos se renovarían por mitad cada dos años. (143) La experiencia norteamericana había recomendado esta idea, para "Contra-restar el inconveniente de transferir periódicamente tan graves asuntos en su totalidad a hombres nuevos; pues dejando en su sitio a una gran parte de los antiguos, la uniformidad, el orden y la continuidad de la información oficial se hallarán asegurados". (144)

La disposición mantenía además un objetivo relacionado con la facultad exclusiva del Senado de "Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios...", (145) en el sentido de hacer a este proceso un tanto más justo. En efecto, al terminar el período presidencial la Cámara sólo se renovaba por mitad de sus miembros y se evitaba lo que potencialmente podría resultar: que la nueva institución senatorial recién elegida en su totalidad fuera hostil al Presidente saliente y que, en un arrebato de sus enemigos triunfantes, se le exigieran responsabilidades en juicio político." (146)

A partir de la reforma Constitucional de 1933, que agregó al artículo 56 la forma de elegir en su totalidad, cada seis años, a los Senadores, tal posibilidad quedo mani---

fiesta.

Sin embargo, y como sabemos, no es esta situación lo que ha variado el desarrollo de la Cámara de Senadores, sino su sentido contrario: Más que representar una amenaza para el titular del Poder Ejecutivo que concluye su mandato, la renovación total de los senadores en elecciones concurrentes, con las que han de elegir al nuevo candidato presidencial, y por las condiciones especiales que de hecho prevalecen en el sistema político durante ese proceso, se garantiza tanto una afinidad política con el nuevo régimen, como una seguridad para que, al Presidente saliente, no se le haga sujeto de persecución política.

Por lo demás cabe apuntar que, en rasgos generales, desde la Revolución de 1910. hasta la fecha, ahora ya no destaca tanto una opinión contraria al Senado en razón de su existencia, sino en función de su manera de atender los asuntos de su competencia. La exigencia actual no es de que se suprima como en 1857, la demanda es ahora de que las aportaciones de su trabajo al buen desarrollo de los asuntos públicos se mejoren sustancialmente.

## 2. SITUACION ACTUAL.

### 2.1 SU COMPOSICION Y EL EQUILIBRIO DEL PACTO FEDERAL.

Como forma de gobierno, la unión federal de Estados li---

bres y soberanos mantiene una relación estrecha con una serie de factores que condicionan la efectividad de la misma, en el plano de la igualdad que a cada uno de ellos corresponde en el desarrollo general de la nación, en los aspectos sociales, económicos y políticos. Por lo que respecta a este último, mayormente importante en tanto favorece mejores condiciones para los dos primeros en un esquema de interrelaciones, la Constitución General de la República reserva para la Cámara de Senadores una composición referida al principio de igualdad, sin considerar el número de habitantes de cada uno de ellos, sus extensiones territoriales o sus aportaciones económicas a la federación.

En razón de que uno de los hechos que animan a nuestro sistema constitucional es precisamente la igualdad de los Estados entre sí y ante la Federación, la representación de estos no puede sino cuidar ese equilibrio. Así, cada entidad federativa mantiene hoy igual número de votos en las resoluciones de la Cámara de Senadores, haciendo valer su soberanía particular y protegiéndola al mismo tiempo.

El principio federal queda bajo la custodia política de los Senadores, que independientemente de funcionar en conjunto en el orden de la ponderación legislativa, acreditan en particular la personalidad de las entidades fedrativas.

En apariencia, la utilidad de la existencia del Senado en cuanto al proceso de legislación federal puede ponerse en duda, pues de hecho los Estados ya participan en ella. - En efecto, el artículo 135 de nuestra ley fundamental, de termina que las reformas o adiciones constitucionales sólo pueden hacerse efectivas en cuanto sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Sin embargo esa misma situación respalda la necesidad de contar con una Cámara de Senadores, pues sin ella los Estados sólo reducirían su labor a la aceptación o rechazo de la voluntad federal sin participar con anterioridad en su creación y debate. Aun y cuando las legislaturas loca les tienen el derecho de iniciar leyes o decretos federales, (Artículo 71 Constitucional Fracción III), de cualquier forma no toman parte en su estudio y dictamen. Así también, sin contar con la institución senatorial, las en tidades federativas menos podrían participar en la legislación federal ordinaria, que no modifica o adiciona a la Constitución General, pues en tales casos no se condiciona su aprobación a la de ellas, sino a la de sus repre sentantes federales en el Congreso.

Es de mencionarse que esta opinión es contraria a lo que han expuesto algunos tratadistas, como por ejemplo Felipe Tena Ramírez, para quien "si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas (constitucionales), de todas

maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio (federal). De donde se infiere que la participación directa (de los Estados) no requiere de la existencia de la Cámara Alta, pues le basta con la participación de las legislaturas". (147) Esta apreciación no es del todo correcta, pues si pensáramos que sin Senado de todas formas se garantiza el pacto federal, quedaríamos en el caso de que existe una dualidad de funciones políticas entre ambos cuerpos legislativos, lo cual es del todo falso. Menos aun podemos suponer una dualidad en el proceso legislativo federal, dado que mientras la Cámara de Senadores participa en todo el proceso legislativo, las Legislaturas se limitan a una sola etapa. En todo caso se repite la voluntad de los Estados en la votación de reformas o adiciones constitucionales, mas esta coincidencia no fundamenta la inutilidad del Senado. Por el contrario, con ello se quiere una garantía especial hacia la seguridad de las voluntades locales en el pacto federal.

Es por demás señalar que la naturaleza política de las legislaturas y el Senado, en función de su aportación al principio federal, son distintas. Las primeras no están integradas en institución alguna y son independientes entre sí. Su visión es puramente localista. La Cámara de Senadores suma conjuntamente a sus miembros en una instancia federal con atención a las particularidades locales en el contexto de una política de gobierno nacional.

Por otra parte, y en cuanto a la posibilidad de que se pudiera reformar la manera en que se hacen acreditar las personalidades jurídicas y políticas de los Estados en la Federación, (dos por cada uno de ellos y dos por el Distrito Federal), para hacer más sencillo un modelo de representación proporcional en el Senado, debe notarse que --- ello no es conveniente ni necesariamente obligado. No es conveniente en tanto que al dar cabida a un sistema de integración más democrático con cargo a la igualdad numérica de representantes por entidad federativa, en realidad se pasaría a la negación del reconocimiento constitucional de esa igualdad. No es tampoco obligado, porque para tal efecto sí es posible idear una fórmula que mantenga - tal principio.

No se desconoce que también los Senadores, como los Diputados, son elegidos en forma directa por el pueblo. Esto ha creado especulaciones en torno de si con ello se puede avalar que algunas entidades federativas acrediten, en -- forma proporcional a su número de habitantes, como en el caso de los diputados, a un número mayor de Senadores. - Tal fundamento es incorrecto porque no existiendo entre - los Estados una diferenciación que los haga desiguales en su aportación política soberana, la acreditación de su -- personalidad no puede ser mayor en algunos casos y menor en otros. La libertad y soberanía de cada uno es tan --- efectiva como la de los demás. No hay entre ellos sobera nías chicas y soberanías grandes; y siendo esto lo que ha



cen representar indirectamente, después de consultar a -- los ciudadanos en forma directa, no hay lugar para pensar que sus delegaciones deban ser numéricamente desiguales, a pesar del número de votos diferentes que a cada una le gitima.

El equilibrio del pacto federal se mantiene con hechos di versos, como ya advertimos, pero entre los cuales destaca la integración paritaria de su representación.

## 2.2 FORMA DE ELECCION.

De acuerdo con lo que señala el artículo 56 Constitucio-- nal la elección de los senadores es directa. Entre el su fragio de los ciudadanos y el candidato, no se interpone ninguna otra instancia que, como en el caso de las elec-- ciones indirectas, queda delegada por un grupo de los pri meros para votar por los mismos.

En la historia de nuestro derecho electoral podemos encontr ar casos de elecciones indirectas hasta en tercer gra-- do, en la actualidad esa práctica ha quedado totalmente - desterrada de los comicios constitucionales, para dar pa-- so al sistema directo de elección. Tal procedimiento pro cura para el conjunto del electorado la garantía de que - su decisión particular no queda conferida a otra voluntad, que puede no interpretar cabalmente su afiliación políti-- ca o su simpatía especial por algún candidato.

La elección directa forma parte ya del conjunto de conquistas ciudadanas dirigidas a conformar un proceso electoral más democrático. Además, esta modalidad repercute favorablemente en el proceso de escrutinio, cómputo y calificación electoral, <sup>(148)</sup> al hacerlo más claro y sencillo:

El escrutinio y primer cómputo de los votos para la elección de Senadores se inicia en la Mesa Directiva de Casilla, que ha captado en forma directa, de cada uno de los ciudadanos empadronados que no se nieguen a ejercer esta prerrogativa y obligación constitucional, su voluntad particular. Los resultados son remitidos a los correspondientes Comités Distritales Electorales, cuyas autoridades, después de realizar un segundo cómputo, a su vez remiten los resultados a las Comisiones Locales Electorales de cada Entidad Federativa. Estas desarrollan un tercer y último cómputo.

Con base en la información que desde esta última instancia reciban las Legislaturas Locales (en el caso de la elección de Senadores en los Estados) y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (en el caso de la elección de senadores en el Distrito Federal), los candidatos con mayoría relativa habrán de ser declarados electos por estos mismos organismos. Finalmente, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores concluye el proceso al calificar dichas elecciones.

Es importante notar que mientras el término "escrutinio" aparece sólo en una ocasión, el de "cómputo" se hace presente en tres momentos diferentes del proceso. Debe observarse que ambas etapas son diferentes aun cuando ocasionalmente se les confunde, precisamente porque aparecen juntas en los trabajos de la Mesa Directiva de Casilla. - El escrutinio se refiere a la apertura de las urnas y la calificación de la validez o invalidez de cada uno de los votos depositados previamente. El cómputo exclusivamente se concreta al conteo de tales votos y los respectivos que han favorecido a los candidatos contendientes. Es evidente que en las subsecuentes etapas del proceso no es necesario repetir la operación de escrutinio, (con excepción de particulares casillas en donde las prevenciones de la Ley así lo dictaminen), pero sí la operación de cómputo, pues los resultados registrados en las actas de las casillas deben ser sumados en forma general por los Comités Distritales Electorales, y con respecto a éstos, hacer lo mismo las Comisiones Locales Electorales.

Por otra parte, debe destacarse que la manera plural en como se integran las Mesas Directivas de Casilla, los Comités Distritales y las Comisiones Locales, (admitiendo la representación igual de los partidos políticos que han acreditado candidatos), reduce la posibilidad de errores y/o falsificaciones deliberadas tanto en los resultados del escrutinio como en los de los tres cómputos. Esta ga

rantía para la legalidad entera de las elecciones no ha sido suficiente, sin embargo, para los objetivos de un sistema de comicios intachable, pues independientemente de otros factores que intervienen en su contra, los partidos políticos de oposición en variados casos no cuentan con cuadros suficientes y capacitados para atender sus responsabilidades en las instancias electorales citadas.

Por lo que se refiere a la participación activa de los Congresos Locales en el proceso de la elección de Senadores, intervención que no se presenta en los otros dos casos de elecciones federales (la de Presidente de la República y la de Diputados al Congreso de la Unión), esta se explica por la misma condición de los comicios, cuyos resultados acreditan representación de los Estados en la Federación.

No obstante, existe al respecto una duda especial, pues mientras el artículo 56 Constitucional dispone que las Legislaturas "declaren" electo al Senador que hubiese obtenido la mayoría de los votos, el artículo 60 de la misma Constitución señala que cada Cámara deberá "calificar" las elecciones de sus miembros. En realidad, tales preceptos no se contraponen y sí se complementan. Por un lado, los Estados declaran la elección desde el punto de vista del cómputo de los votos; por otro, la Cámara resuelve la validez de la elección desde el punto de vista de la legitimidad.

Con ello, bien se puede cuestionar el hecho de que la intervención de los Estados no es sino parcial y de que sus declaraciones, por más que a ellos les puedan parecer objetivas, queden en posibilidad de ser revocadas por una instancia posterior. Más, en efecto, no puede suceder de otra forma, pues de hecho la elección es federal y no local, y si en esa condición les corresponde a las legislaturas de los Estados participar en la declaratoria de los Senadores electos, en lugar de estar perdiendo en el ejercicio de la representación de sus soberanías respectivas, por no concluir ellas mismas en definitiva el proceso, en realidad están ganando para sí mismas un espacio de reconocimiento político que la Federación les hace en concreto. En todo caso, debe recordarse que la misma instancia posterior que califica la declaración de las Legislaturas, se integra precisamente por quienes han sido favorecidos por tal declaración, es decir, no exactamente por la Cámara de Senadores, sino por sus presuntos integrantes que se erigen en Colegio Electoral: "El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará con los presuntos senadores que obtuvieron declaratoria de Senador electo de la legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso de los electos en el Distrito Federal". (149)

### 2.3 FACULTADES EXCLUSIVAS.

Con independencia de la participación del Senado en las -

facultades generales del Congreso, en cuyo ejercicio se da ya la intervención de los partidos políticos minoritarios, por efecto del principio de representación proporcional en la integración parcial de la Cámara de Diputados, consideramos conveniente mencionar en este apartado las facultades que en forma exclusiva se confieren a la Institución senatorial y en las que, obviamente, aun no se resiente la intervención de corrientes minoritarias.

De acuerdo con el artículo 76 Constitucional, la primera de las facultades exclusivas del Senado consiste en "Anlizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Hasta 1977 no se había agregado a esta facultad su primera parte, la de "analizar la política exterior...", que en realidad no representa ninguna situación especial --- pues de hecho el Congreso General recibe del Presidente un informe del estado general que guarda la Administración Pública del país (Artículo 69 Constitucional). Sin embargo, al quedar subrayada la intervención de análisis que el Senado puede hacer sobre el desarrollo de la política exterior, se reserva la posibilidad de una mayor ga

ranza de conocimiento de su parte para cuando deba aprobar o no los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Dicha aprobación se comprende como una autorización (legitimidad nacional a través del Pacto Federal) para que la celebración del tratado o convenio pueda ser ratificada, pero no debe confundirse como un acto de obligatoriedad para que así suceda. El Ejecutivo se reserva la facultad para decidir finalmente, aun con la aprobación del Senado, si concluye (ratifica) formalmente su acuerdo o no. En contra, la obligatoriedad subsiste si el caso es de desaprobarción, pues si por encima de ella el Ejecutivo se empeñara en ratificar el documento, este no tendría validez alguna en el orden interno.

Cabe notar que la fracción X del artículo 89 Constitucional, no ha sido aun adecuada a esta facultad exclusiva del Senado, pues a la letra dice que no es a él sino al "Congreso Federal" a quien el Presidente de la República somete a ratificación los tratados con las potencias extranjeras. Además, desde este ángulo la confusión es doble, pues mientras la facultad exclusiva senatorial concede una intervención "aprobatoria" del Poder Legislativo, esta, la del Poder Ejecutivo, le señala una participación "Ratificadora". En el primer caso, se puede interpretar lo expuesto en el párrafo anterior; en el segundo, puede-

defenderse la idea de que una vez ratificado el tratado - por el Legislativo, el Presidente quede obligado a conclui do formalmente en el orden del derecho internacional.

Por lo que toca a la segunda facultad exclusiva del Senado, esta le autoriza para "ratificar los nombramientos -- que el mismo funcionario (el Presidente de la República), haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás- jefes superiores del Ejército, Armada, y Fuerza Aérea Na cionales, en los términos que la ley disponga".

Al respecto, no existe ley reglamentaria alguna que señale en que términos se debe dar tal ratificación. Con --- excepción de los magistrados de la Suprema Corte, quienes no pueden tomar posesión de su cargo sin la aprobación -- del Senado, (Artículo 96 Constitucional), es común observar que los funcionarios involucrados en el precepto sí - lo hagan sin esperar a que su nombramiento sea evaluado - y aprobado o no por la Cámara de Senadores. El problema es especial en el caso del Secretario de Hacienda y Crédi to Público, cuya designación, entendiendo que esta queda en el orden de la de "empleados superiores de hacienda", - no se somete a la ratificación senatorial.

La tercera y cuarta facultades del Senado, por el contrario de las dos anteriores, son claras y no dejan lugar a posibles confusiones jurídicas: "Autorizarlo también (al



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

La quinta facultad exclusiva del Senado tiene que ver directamente con uno de sus cometidos principales: Velar por la soberanía y la vida democrática en los Estados del país, a quienes representa en el Pacto Federal. Es su facultad "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 expediere. Esta disposición regirá siempre que la Constitución de los Estados no prevean el caso".

Sin embargo, y como se conoce de acuerdo a los hechos reales, esta facultad es, en el fondo, la reserva de la autoridad central contra la probabilidad de su desacato en -- los ámbitos locales. Las autoridades constitucionales de los Estados que se inconforman reiteradamente, se contrapongan a las decisiones centrales, o, como también se ha visto, sean abiertamente enemigos de una nueva administración federal, son de hecho expulsadas de sus funciones, -- con la intervención política directa de promoción y/o autorización de la voluntad presidencial, cuidando para ello de contar con un respaldo jurídico constitucional, que finalmente, le garantice a ella misma un relevo que vaya de acuerdo con sus instrucciones. Y esto, hay que decirlo, es una falta grave al principio federal, independientemente de que las razones que fundamenten tales hechos puedan o no ser legitimadas por la necesidad política de las estrategias del sistema en su conjunto.

Desde luego, en este punto puede dudarse mayormente de la exclusividad de la facultad del Senado, pues su aplicación en cuanto al nombramiento de un nuevo gobernador provisional no tiene por origen una acción del ejecutivo con probabilidad de no ser aprobada, sino una propuesta que le restringe a áquel a escoger necesariamente entre tres -- y sólo entre tres recomendaciones de este. Queda por demás señalar que la terna propuesta por el Presidente cubre en cualquier caso la efectividad de su voluntad y no

la del Senado. Este puede decidir sobre una de tres personas, pero únicamente sobre una sola voluntad, que de hecho no es la suya propia, ni la de los habitantes del Estado que surja en cuestión.

Respecto de la sexta facultad del Senado, que le atribuye la Constitución General en forma exclusiva, cabe señalar que ella se encuentra en desuso porque la previsión de los hechos a que se refiere no se han presentado, cuando menos desde que nos rige la Constitución General de 1917. Tal facultad le permite a la Cámara de Senadores "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 mediante 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".

Cabe sólo recordar que esta facultad pertenecía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Constitución del 57 hasta las reformas que sufrió en 1874, y que el Proyecto de Venustiano Carranza de 1916 insistía en tal pertenencia. Finalmente pasó a ser en definitiva una facultad exclusiva del Senado, habiéndose impuesto el criterio de que la Corte, por su naturaleza, no debía resolver sobre conflictos políticos entre los poderes de los Estados.

La séptima y penúltima facultad exclusiva de la Institución senatorial, le permite "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." En los términos de tal artículo, el -- 110, la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, después de conocer de la acusación específica hecha ante ella por la Cámara de Diputados, aplica la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Como lo señala este mismo precepto, las sanciones consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Finalmente, el Senado tiene la facultad exclusiva para -- "otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República".

Como podrá apreciarse, las siete facultades exclusivas --

del Senado, en su conjunto, refieren de este una condición formal de contrapeso a la autoridad Presidencial, - pues sin su consentimiento, ésta no puede disponer plenamente acciones específicas en las áreas citadas de política internacional y política interior, cuya materia queda en el orden de una importancia indiscutible. Sin embargo, cabría reflexionar en torno de si realmente tales facultades exclusivas del Senado lo son en verdad.

Al respecto, de acuerdo con lo que señalan las fracciones I, V y VII del artículo 79 Constitucional, que refieren atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se concluye inmediatamente que dicha exclusividad no lo es del todo, pues a esta Comisión le corresponde también: Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional (al Presidente de la República); otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte... así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte que le someta el Presidente de la República, y ratificar los nombramientos que este haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

De esta manera, tres de las siete facultades exclusivas del Senado en realidad son relativas; competen también a

otra instancia del Congreso, integrada, además, mayoritariamente por Diputados que por Senadores, 15 y 14 respectivamente.

De que valdría pues, cabe preguntar, que el Senado se negara a respaldar la voluntad presidencial en las circunstancias citadas, si ésta puede recurrir, posteriormente - si la negativa no era prevista, o con anterioridad en el caso contrario, a otra instancia diferente que le garantiza también una plena legitimidad constitucional. Desde luego, la situación es más cuestionable si se recuerda -- que en términos de tiempo, es más probable que la Comisión Permanente, que por lo regular funciona durante 8 meses del año contra sólo 4 del Senado, resuelva sobre las tres facultades exclusivas de la Cámara a que hacemos alusión.

Es cierto que no hemos sido testigos de que una confrontación entre el Senado y el Presidente de la República concluya en el recurso de la Comisión Permanente por parte - de éste último, mas cómo podemos saber en cuántas ocasiones no se ha utilizado con anterioridad a tal confrontación, como reserva de precaución ante la posibilidad de - que la Cámara de Senadores no simpatice con una acción -- presidencial de entre las que se consignan en esas tres - facultades de exclusividad relativa. En todo caso, la -- impresión en los preceptos constitucionales, y por tan-

to la imprecisión en la originaria y verdadera legitimidad a la práctica de una relación de contrapeso y coordinación entre el Senado y el Poder Ejecutivo, en las áreas de referencia, potencializa a futuro la posibilidad de serias diferencias políticas entre ambos al interior del propio sistema político en su conjunto.

Si bien la propuesta de la presente investigación se orienta hacia la definición de una forma diferente de la actual, para integrar la Cámara de Senadores, no debe pasarse por alto que la revisión política general de la Institución requiere también de una evaluación objetiva en torno de los alcances y circunstancias reales en las que se dá el ejercicio de sus facultades.

#### 2.4 RELACIONES CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Observamos en el apartado precedente que el Senado tiene un cometido político formal: Contrarrestar al Poder Ejecutivo la posibilidad de que haga un uso excesivo de su poder.

Si bien por una parte es difícil determinar con exactitud, la medida en que ello ha pasado a ser una realidad, por otra, puede asegurarse que ciertamente ha sido menor de lo que pudiera desearse en términos de una relación, que con independencia en la función de las partes, pudiera evidenciar un desarrollo que cuando menos llevara a un

reconocimiento favorable desde la perspectiva popular.

En efecto, existe un desprestigio generalizado de la Institución senatorial, siguiéndose la idea de que ésta no ha dejado de ser sino una Cámara de recepción y acatamiento de las iniciativas presidenciales, dócil a sus decisiones, a la que el Ejecutivo responde con promociones políticas para sus miembros.

En el esquema de jerarquías políticas, la superioridad -- del Ejecutivo sobre el Congreso de la Unión en general, y en particular sobre la Cámara de Senadores, ha traspasado los límites de una razón política natural del sistema en su conjunto, pasando a ser una injustificada condición de subordinación de poderes. El fundamento originario que -- la afinidad partidista definió para un liderazgo político del Ejecutivo, en el que se respetara sin embargo la independencia del Legislativo, pues en un quehacer distinto -- pero orientado bajo los mismos principios de cualquier -- forma se concurriría a los mismos objetivos, se ha convertido ahora en tesis justificadora de una disciplina férrea como fórmula de control centralizado y absoluto del poder público en el Presidente de la República.

En el esquema de relaciones políticas, la pertenencia de los Senadores al Partido del que es Jefe el titular del Poder Ejecutivo, más que atenderse como una corresponsabi



lidad en el buen desempeño de sus funciones, partiendo para ello de los postulados que enarbolan durante su campaña electoral, se ha interpretado como una dependencia organizacional que no les permite tomar iniciativas particulares sobre los asuntos de su competencia, sino es que -- con anterioridad se les señala el tiempo, materia, carácter y alcance de las mismas. Más aun, remiten mayoritariamente su actividad legislativa a la complaciente espera de saber sobre lo que votaran, desde luego en un sentido favorable, una vez que el Presidente de la República les envía un proyecto de Ley.

El problema que en un supuesto teórico podría resolverse a través de la identificación de las fuerzas políticas -- que actúan tanto en la Cámara de Senadores como en el Poder Ejecutivo, favoreciendo un sistema de coordinación y colaboración sin el requerimiento del sometimiento incondicional de la voluntad de la primera, no puede observarse, sin embargo, como producto único de la ausencia de un carácter opositorista de ella ante la acción del Ejecutivo, (parte del problema que puede ayudarse a resolver con la incorporación de partidos políticos minoritarios). En cierta medida, la falta es de una mayoría comprometida -- con el cometido de velar por la independencia de su Institución sin que con ello sea necesario contraponer su acción legislativa al mismo programa de gobierno nacional -- con el que se integra en principios ideológicos.

Aún con el antecedente de que ha sido el mismo Presidente quien ha escogido cerca del 60 por ciento de los Senadores, <sup>(150)</sup> en promedio por cada período, se entiende - que ellos han sido favorecidos para poder ser candidatos del partido dominante, sin que en el contrato de valores entendidos se incluya la cláusula de sumisión incondicional durante el desempeño de su encargo. La recomendación presidencial debe comprenderse como la recomendación de la Jefatura del Partido, y al programa de este, circunscribirse la actuación del objeto de esta. La confusión es evidente: El respaldo partidista se asimila - como conducto para la efectividad de un voto de confianza del Presidente, y de ahí se deriva posteriormente todo un esquema de subordinación a la Institución que este dirige.

En términos prácticos, ya se conoce también que las posiciones del Senado se reciben con frecuencia a título de recompensa después de haber realizado carreras largas o productivas, o en ocasiones como premio de consolación - para quienes no pudieron acceder a un nivel más elevado, o bien se reciben como pase a un modelo de entrenamiento, para que posteriormente pasen a ocupar otros cargos públicos de mayor importancia. <sup>(151)</sup> En otras palabras, "ocupar un escaño tiene varios significados. Puede servir de asilo a ciertas figuras políticas temporalmente desplazadas ya sea por su identificación con el grupo de un Pre-

sidente saliente o de aquéllos que compitieron por el puesto máximo hásta la recta final, sin alcanzar la postulación. Por otra parte, tiene también el sentido de antecala o escalón de ascenso a puestos políticos superiores, en las paraestatales, las gubernaturas ó el gabinete". (152)

En todos los casos, en su relación con el Poder Ejecutivo, el Senado se dedica a "impulsar y legitimar la aplicación de decisiones tomadas en la cúpula de la pirámide política". (153) Para algunos investigadores destacados en el área del estudio del Poder Legislativo, como Jorge Carpizo, si los senadores (o diputados) "se rebelan, lo más probable es que esten terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la Administración Pública, en el sector paraestatal, en las de elección popular y en el poder judicial". (154) Al respecto, queremos aclarar que el sentido de estas anotaciones no está en el orden de defender la posibilidad de "rebelión" en los miembros del Senado ante la autoridad política Presidencial; sólo si por el concepto de rebelión se comprendiera el que los Senadores asumieran plenamente su papel como aportadores dinámicos a un proceso legislativo independiente, responsable y de vanguardia legislativa, estaríamos de acuerdo con tal idea.

Por otro lado, no negamos drásticamente la idea de una --

"lógica razón" por la que los Senadores apoyan las iniciativas de ley que envía el Presidente: pertenencia al mismo partido político; (155) pero invirtiendo la reflexión - no podemos suponer sino una relación desigual: Por qué - no se da el fenómeno contrario, en el que los senadores - sean respaldados políticamente por el Presidente en sus - iniciativas, si en todo caso y aun cuando la realidad --- apunte en otra dirección, la actividad creadora de la ley corresponde por excelencia a las Instituciones Legislativas. Parecería que, efectivamente, el viejo esquema clásico del Poder Legislativo se resquebraja: cada vez más - los Ejecutivos suplantán a las Cámaras y rivalizan con -- ellas hasta en su función de representación popular de -- los ciudadanos y de los Estados en los sistemas federales de gobierno. (156)

III

MODELO DE REFORMA POLITICA PARA LA ASIGNACION  
DE REPRESENTANTES DE MINORIA

## 1. ANTECEDENTES.

### 1.1 PARTIDO ACCION NACIONAL.

Acción Nacional fue el primer partido político que propuso formalmente un modelo de representación de la oposición en el Senado, independientemente de la posibilidad que para ello existe a través del sistema de mayoría relativa. Su intención en el fondo pudo apreciarse como benéfica para el sistema en su conjunto, pero la forma en como se planteaba le restó impacto y fuerza entre los Legisladores que decidieron sobre su Iniciativa de Ley. (157)

Proponía una reforma constitucional "con objeto de llevar a la Cámara de Senadores la representación de los partidos minoritarios, a través de senadores de partido." (158) La propuesta para asignar representantes de minoría aún se encontraba limitada a la idea de senadores "de partido", sin alcanzar todavía una concepción cabal de representación proporcional. En ese año, 1966, tenía vigencia el sistema de asignación de "diputados de partido", mismo que sirvió de base al Partido Acción Nacional para su concepción de senadores de minoría. En este orden, establecía la necesidad de consumir la reforma iniciada en la Cámara de Diputados, haciéndola extensiva a la Cámara de Senadores.

Aquí la primera falla visible en los motivos que exponía-

Acción Nacional, pues si bien era necesario completar la reforma en todo el Poder Legislativo, era también necesario advertir que dentro de éste sus dos Cámaras mantienen cada una características diferentes. No podía repetirse un proceso de reforma idéntico en la Cámara de Senadores, cuya composición, atribuciones y naturaleza política, difiere con evidencia de la de Diputados.

Por otra parte, se explicaba acertadamente en la exposición de motivos que el aseguramiento de la representación política para las corrientes minoritarias, no es un acto de benevolencia que puedan permitirse los partidos mayoritarios, sino un reconocimiento que el Estado debe realizar por razones de justicia, y una necesidad imperiosa en toda vida auténticamente democrática. (159)

A partir de esa observación, se argumentaba lo siguiente:

"La evolución de nuestra realidad política, no repugna con que se atemperen principios teóricos, ni con que se haga extensiva la posibilidad de representaciones minoritarias en el Senado, dentro del régimen constitucional".

"Aún cuando históricamente la teoría le adjudicó al Senado la representación de las entidades federativas, actualmente no tiene

función alguna de defensa o preservación de las autonomías locales, ni de los atributos de la soberanía estatal. Es factible, por consiguiente, instituir la representación minoritaria en la Cámara de Senadores cuando haya dentro de la jurisdicción del Estado de que se trate, minorías de ciudadanos de la consideración necesaria para merecer esa representación".

"Con la reforma, se hará participar al Senado de la República de los beneficios que en el trabajo legislativo rinde la representación minoritaria, y se hará justicia a las minorías calificadas, las cuales no pueden alcanzar plenamente sus posibilidades de representación parlamentaria, cuando sólo están representadas dentro de una de las Cámaras."

"... Si todos los partidos representados en (la Cámara de Diputados) han considerado benéfica la representación minoritaria para el funcionamiento y la evolución política (de la misma), estarán de acuerdo también en que la presencia de las minorías en la Cámara de Senadores habrá de facilitar, no solamente en dicha Cámara, sino con



proyecciones nacionales, la evolución de nuestras Instituciones políticas." (160)

En la exposición de motivos se estaba adelantando que la proposición no respetaría el equilibrio en la representación numérica de cada estado del País, pues según lo anterior algunos merecerían representación de partido y otros no. Se puede advertir en consecuencia que Acción Nacional proponía una Reforma fuera de todo orden federalista, negando la existencia de nuestro modelo como sistema de defensa y representación equitativa de gobiernos locales en la Federación.

Precisamente, el Dictámen de la Comisión, (161) que estudió la Iniciativa de Ley, declaraba como notoriamente falsa la afirmación de que el Senado no tiene función alguna de defensa o preservación de las autonomías locales ni de los atributos de la Soberanía Estatal. Lo contrario, o sea que la Cámara de Senadores tiene precisamente esa función, es lo que aparece con plena evidencia del exámen de sus facultades exclusivas. Cualquier otro argumento resulta insuficiente para apoyar una reforma que, para ser aceptada, tendrá que basarse en la decisión de transformar radicalmente la naturaleza y estructura actuales de la Cámara de Senadores.

La comisión hizo ver a los promotores de la reforma su equivocación en cuanto a que no hay diferencias básicas -

constitucionales entre la Cámara de Diputados y la de Senadores (lo que se intuye de la propuesta en su forma), -  
 pués la primera "representa directa y exclusivamente al -  
 pueblo y la segunda inmediata y directamente a Federa----  
 ción, es decir, a la unión de Estados Federados, y media-  
 ta e indirectamente al pueblo". (162)

Se subrayó ante Acción Nacional la evidencia de que, en -  
 el caso de los Senadores, la representación popular está-  
 sujeta a una vinculación con la representación federati--  
 va, dado que es la propia Legislatura de cada Estado, es-  
 decir, el órgano en que está depositada la soberanía lo--  
 cal, quién declara electo al que hubiere obtenido la mayo-  
 ría de votos .

Con toda razón, se declaró insostenible el argumento de -  
 que la Cámara de Senadores no tenga la característica de-  
 representar los intereses de los Estados Federales. Sin-  
 tener que profundizar en ello, basta remitirse a las frac-  
 ciones V y VI del artículo 76 Constitucional en donde en-  
 contramos por una parte que en caso de desaparición de po-  
 deres en un Estado, el gobernador provisional es nombrado  
 por el Senado, y por otra que es este mismo quien resuel-  
 ve cuestiones que surjan entre poderes de uno de ellos.

El Dictamen de la Comisión resultó desde luego desfavora-  
 ble a la Iniciativa de Ley. El debate parlamentario acer-  
 ca de él se desenvolvió en los siguientes términos:

La representación del Partido Revolucionario Institucional se remitió en primera instancia a una lógica incuestionable: Cómo se entiende que Acción Nacional aspire al Poder Legislativo por conducto de diputados de mayoría y al mismo tiempo reclame diputados y senadores de partido.

La defensa del Partido Acción Nacional, (163) refirió por su parte que la existencia del Senado no ha dado lugar a mejorar nuestras leyes ni a perfeccionar las instituciones, que, en cambio, ahí se frustran muchas posibilidades de mejora política legislativa.

Su propuesta pretendía en sustancia "equilibrar la estructura del Poder Legislativo Federal", desequilibrado entonces (y hasta ahora) con una Cámara pluripartidista y otra monopartidista. Sostenía además:

"Nosotros (los diputados) somos la Cámara-Baja; ellos (los senadores) la Cámara Alta. En esto hay un resabio aristocrático".

"¿Vamos a sostener que es antifederalista e inconstitucional establecer la representación de las minorías en el Senado?".

"... Los Estados no se van a sentir ofendidos porque uno de ellos mande un Senador -

de partido, puede que se sientan contentos porque van a romper el unipartidismo del Senado..."

"No estamos planteando un problema que destruya la esencia de la federación. Puede el Senado mantener sus restos de representación de la Federación, sin perjuicio de que represente mejor los intereses nacionales..."

La insistencia de la negativa priísta señaló: (164)

"...Los diputados representan al pueblo y los Senadores a los Estados; en un momento determinado, la representación de partido sólo puede darse para quienes, en fin de cuentas, representan a los gobernados. -- Por eso, esa propia representación de partido, no puede darse para quienes, por --- esencia, representan a los Estados".

"Los Senadores de partido, como se propone en la iniciativa, rompería con la tradición de proporcionalidad y uniformidad de los Estados, se perdería el equilibrio, se desnaturalizaría nuestro sistema Institucional".

"...Lo que es válido para los Diputados, -  
representación minoritaria de los ciudadan  
nos, no es válido para los Senadores, cu-  
yos representados, los Estados, son indi-  
visibles como entidades políticas".

"Un Senador de partido, al no poder repre-  
sentar siquiera a la minoría ciudadana, -  
pues no representa a los ciudadanos, me--  
nos podrá representar algo absurdo como -  
lo fuera la minoría de un Estado".

Vicente Lombardo Toledano, en representación del Partido  
Popular Socialista, con la brillantez y sentido crítico-  
que caracterizó su quehacer parlamentario puntualizó lo-  
siguiente: (165)

"Tuvo que languidecer el Senado por una -  
causa: Porque el Senado representa el --  
sistema federal y el sistema federal, en-  
tanto no responda a una realidad, tiene -  
que entrar en crisis".

"¿Qué desean los Senadores? ¿ La autono-  
mía de sus Estados? El Presidente de la -  
República nombra a los Gobernadores. ---  
¿Que defienden? ¡Nada! Entonces, ¿Por qué  
discutir alrededor de entelequias?".

"A mi me parece en lo personal y no lo estoy proponiendo, que mucho ganaría la democracia mexicana sin el Senado. ¿Colegisladores? ¡Valiente manera de colegislar! --- Allí sí hay frenos y contrafrenos... el Senado tiene funciones no sólo específicas - que se reconocen en la Carta Magna, sino - también atribuciones políticas".

"Nada tenemos que hacer con Hamilton, ni - con el federalista. A estas alturas, ni - con el tratadista fulano y mengano. No, - esos ya envejecieron también".

"Los señores diputados de Acción Nacional - proponen darle aire al Senado. Yo propon - dría que se suprima definitivamente. Es - la forma de darle aire para siempre".

"Nosotros los miembros del Partido Popular Socialista vamos a intentar una encuesta - para ver que hacemos con el Senado. ¿Lo regalamos? ¿Lo rifamos? ¿Lo enterramos? --- ¿Lo transformamos? no propongo la desaparición... hay que pensar seriamente qué hacemos con él, que es diferente".

Finalmente, se votó por el punto de acuerdo que rechazó - la iniciativa de Acción Nacional para establecer senadores de partido: 128 votos en favor y 16 en contra. (166)

La propuesta de modificación al artículo 56 de la Constitución quedó archivada en los siguientes términos: (167)

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente.

Esta Cámara se integrará, además, con senadores de partido electos conforme a las reglas siguientes:

I. En cada elección, todo partido político Nacional, al obtener el dos por ciento de la votación total para senadores emitida en el país, tendrá derecho a que se le acredite, de entre sus candidatos, un Senador y uno más por cada dos por ciento adicional sobre dicha votación, hasta un máximo de tres senadores;

II. Si en una elección un Partido obtiene tres o más senadores por mayoría no ten--

drá derecho a Senadores de partido; pero -  
si alcanza menos de tres, cuando obtenga -  
los porcentajes mencionados en la fracción  
anterior tendrá derecho a que le sea acre-  
ditado hasta un máximo de tres senadores,-  
sumando los electos directamente y los que  
le correspondan como senadores de partido;

III. A cada Partido Político Nacional le -  
serán acreditados como Senadores de parti-  
do, por riguroso orden decreciente, aque--  
llos de sus candidatos que no habiéndo ob-  
tenido mayoría, alcancen los más altos por-  
centajes de votación en el país, en propor-  
ción al total de votos emitidos en la ----  
elección de Senadores, en la entidad en --  
que hubieren participado;

IV. Un partido no podrá acreditar más de -  
un Senador de partido por entidad;

V. Solamente podrán acreditar senadores en  
los términos de este artículo, los Parti-  
dos Políticos Nacionales que hubieren obte-  
nido su registro conforme a la Ley Electro-  
ral Federal, por lo menos con un año de an-  
terioridad al día de la elección, y



VI. Los Senadores de mayoría y los de partido tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Se puede observar que tanto el Dictámen de la Comisión como su debate poco o nada tuvieron que hacer en contra de un argumento por perfeccionar nuestra democracia mejorando la representación de minorías en el Congreso de la --- Unión. Sin embargo, la propuesta de Acción Nacional tuvo una seria deficiencia, suficiente para no poder hacerla -- efectiva: Pretender un rompimiento en la representación equitativa de senadores por Estado. Este error de estrategia sería posteriormente reconocido por el propio Partido de Acción Nacional en 1980, cuando en otra iniciativa de Ley propondría tres senadores por Estado: Uno de minoría y dos de mayoría.

En cuanto a su propuesta concreta de 1966, vale hacer la observación de que en caso de haber sido aceptada los resultados actuales serían sumamente desordenados, desproporcionados y negativos para con el sistema pluripartidista. Tomemos como ejemplo el resultado de las elecciones federales de 1982 para la elección de Senadores. (168) - El Partido Acción Nacional, considerando la fracción I de su iniciativa, alcanzaría con suma facilidad los tres Senadores de partido a que hace referencia, pues el porcentaje de la votación nacional en su favor rebasó en mucho-

el 6%. Al Partido Socialista Unificado de México le podrían ser asignados dos senadores de partido en función de que alcanzó un 4% de la votación total en su favor. Ningún otro Partido Político Nacional alcanzaría siquiera un Senador de partido.

Ahora bien, de acuerdo con lo que dice la fracción III, Acción Nacional acreditaría como Senadores de partido a, "por riguroso orden decreciente, aquellos de sus candidatos que no habiendo obtenido mayoría, alcancen los más altos porcentajes de votación". Estos serían los casos de sus candidatos en tres Estados diferentes. Supóngase que de entre esos tres Estados hay uno, el primero o el segundo, en donde el Partido Socialista Unificado de México -- también obtuvo el máximo de votos en su favor con respecto a otras entidades. ¿Quién tiene preferencia en tal caso?. Esta situación que no se encuentra lejos de una realidad, no está prevista en el esquema propuesto, como tampoco se hace ver la diferencia sustantiva que hay entre un candidato que habiendo obtenido la mejor votación en un Estado no es más representativa del total de ciudadanos empadronados, respecto de otras entidades. Por ejemplo, suponiendo que en Tabasco su candidato obtuvo 1,000 votos, representando estos un 30% del total de los emitidos y un 20% respecto del padrón electoral; y que en Campeche alcanzó otro de sus candidatos 2,000 votos, representando 40 y 18% respecto del total y del padrón elec

toral, respectivamente. La fórmula asignaría el Senador de partido al segundo estado, no obstante de que en realidad esa minoría no es más representativa en comparación con el primero.

Otra iniciativa de Acción Nacional (169) a que nos referimos como segundo intento de este partido por hacer valer en la Cámara de Senadores un modelo para asignar representantes de minoría, proponía el artículo 56 en los siguientes términos:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de tres miembros por cada Estado y tres por el Distrito Federal, electos en forma directa por el sistema mixto de mayoría relativa y de representación minoritaria y durarán en su encargo seis años.

La Legislatura de cada Estado, en los términos que establezca la Ley, declarará electos a los Senadores.

A catorce años de distancia de su primera propuesta, este Partido reconoció cuando menos para efectos de su iniciativa, la necesidad de conservar igual número de Senadores por Entidad Federativa, respetando con ello un principio básico del pacto federal: "Hemos pugnado por una

Reforma a la Constitución, de tal manera que pueda abrirse el Senado a la representación proporcional, sin romper el equilibrio de los Estados de la Federación..." (170)

El argumento básico no varió: "Por la Reforma Política, la Cámara de Diputados se ha enriquecido en el número de sus miembros y en las corrientes ideológicas representadas, en tanto que el Senado continúa con el mismo número de Senadores y sin la representación de minorías; esto -- significa no sólo un desequilibrio cuantitativo, sino cuantitativo entre ambas Cámaras, que la prudencia política aconseja corregir". (171)

Se superó desde luego, ya en la etapa de la Reforma Política, la idea de "senadores de partido", sustituyéndola por la de "senadores de representación minoritaria", o bien "senadores de representación proporcional".

No es difícil entender que tanto la primera iniciativa como la segunda no han prosperado en razón natural de sus deficiencias jurídicas, pero principalmente porque en todo caso una reforma de tal naturaleza no va a ser permitida por el sistema, a menos de que él mismo sea quien la promueva a través del Partido Revolucionario Institucional, y más concretamente por conducto del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio del poder en México no se delega ni se comparte con los partidos de oposición, menos aun en ----

cuestiones tan fundamentales como en las de tomar una decisión para cambiar el desarrollo de las Instituciones Políticas.

Por otro lado, debe advertirse antes de continuar con las propuestas de otros partidos políticos, que el problema no es "abrir el Senado a la oposición", como falsamente se ha manejado ante la opinión pública, pues de hecho la posibilidad existe en tanto algún candidato de oposición sume los votos necesarios para ganar una elección de Senador. El debate consiste en si el Senado debe o no permitir la representación proporcional, admitiendo acreditación de minorías, independientemente de su mecanismo actual; es decir, si debe o no facilitarse el acceso de la oposición por este principio, y cuál debería ser en todo caso la fórmula política y electoral correcta.

## 1.2 PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

Ya observamos en la intervención de Vicente Lombardo Tolezano con respecto a la iniciativa de Acción Nacional, lo propio que el Partido Popular Socialista sostiene en el caso. Sus principales seguidores han reiterado su pensamiento: "Nuestro Partido, en realidad, está por la desaparición del Senado. Consideramos que los compromisos de la actual estructura política del país, de profundas raíces liberales, trata todavía de mantener la falacia de --

que la Cámara de Diputados representa al Pueblo a través de los partidos y que la de Senadores representa a la Federación." (171)

Mientras tanto, este partido presentó en 1977 una iniciativa de Ley <sup>(172)</sup> para reformar el Artículo 56 Constitucional, quedando en los terminos siguientes:

Artículo 56. La Cámara de Senadores estará integrada por 64 Senadores electos según el principio de votación mayoritaria-relativa y hasta 20 que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los 20 senadores según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

La elección de los 20 Senadores según el principio de la representación proporcio-

nal y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I. Para obtener el registro de sus listas-regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar su participación con candidatos a senadores por mayoría relativa, por lo menos, en diez entidades federativas, con planillas completas.

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos senadores electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: a) no haya obtenido 12 o más constancias de mayoría, y b) que alcance por lo menos 1.5 por ciento del total de la votación emitida para todas las circuncripciones plurinominales.

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de senadores de la lista regional, que corresponda al porcentaje de vo-

tos obtenidos en la circunscripción plurinominale correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

Parecería a simple vista que de nueva cuenta se comete la falta de no conciliar la Representación Proporcional en el Senado con el principio del pacto federal para que cada Estado tenga igual número de representantes ante la Federación. Debe advertirse sin embargo que aquí no se propone que un Estado acredite más o menos representantes -- que otros, pues los 20 correspondientes a minorías serían votados por listas, (como en el caso de los diputados --- plurinominales que no son electos en ningún Distrito Electoral específico), no siendo candidatos de ninguna Entidad Federativa en particular.

En realidad, la falta es más grave en tanto definitivamente no puede admitirse la existencia de senadores que representen a varios estados (todos los que comprenda la -- circunscripción electoral plurinominal). No podría valer una representación de dos senadores por entidad más la -- fracción que les corresponda de áquel o aquellos representantes de Representación Proporcional.



Al no prosperar tal iniciativa, el Partido Popular Socialista advirtió: "... Lo que tratamos de dar fue una solución para que el Senado también se democratice, teniendo en su seno a representantes de todos los partidos. Sin embargo, nos percatamos bien del hecho de que ambas cámaras estarían representadas en igual proporción y por los mismos partidos, y el trabajo parlamentario simplemente se repetiría, porque no podrá esperarse la posibilidad de que un partido adopte una actitud en una de las Cámaras y una diferente en la otra. El Partido piensa que debe --- existir una sólo Cámara con representación proporcional absoluta y no relativa como hasta ahora sucede". (173) -- Pero en todo caso, "planteamos el establecimiento de tres senadores por estado; dos electos como hasta ahora y uno que represente al partido que obtenga más votación en seguida del que obtenga la mayoría relativa". (174)

Esta última sugerencia se aprecia como mas adecuada, pero aún no ha planteado este partido su mecanismo concreto.

### 1.3 PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO.

A partir de su programa de acción, el Partido Socialista Unificado de México propone una "nueva legislación electoral que establezca la integración proporcional de todos los órganos de Representación Popular, Federales, Estatales y Municipales". (175)

Respecto del Senado, sus dirigentes más destacados han ex  
puesto:

"El Senado en México, mientras perdure, también puede elegirse de acuerdo con el sistema proporcional, sin trasgredir ningún principio. El único principio válido del Pacto Federal es que cada una de las Entidades Federativas tenga igual número de representantes sin que esto tenga nada que ver con los procedimientos de elección, siempre y cuando sean iguales para todos los estados...;- En la liturgia teorizante se ha elevado a -  
mito excluyente la Representación Estatal y la proporcional. Se puede afirmar que la -  
Ley Federal de Organizaciones Políticas y -  
Procesos Electorales... dejó intacto el Senado en virtud de la resistencia y el conservadurismo de sus integrantes actuales. -  
Nosotros entendemos que ambos criterios sepueden conciliar y que esto depende únicamente de la correlación de fuerzas. Esto -  
es una tarea a resolver a partir de una lucha sostenida por una legislación electoral democrática, nacional y coherente". (176)

"Ante necesidades de una sociedad que exige desarrollos democráticos, el Senado pierde-

interés... este organismo legislativo tiene que cambiar, y como no lo hará con su -  
prifismo monótono sujeto al Ejecutivo, es -  
indispensable que se abra a todas las fuerz  
zas políticas"... (177) "El Senado en las-  
actuales condiciones no sirve para nada, -  
es una auténtica tumba, cementerio de "ele  
fantes" y nido de reaccionarios". (178)

En el interior del Partido sin embargo, aun no existe un  
punto de común acuerdo para promover una iniciativa de --  
Ley para reformar la composición actual de la Cámara de -  
Senadores.

Por una parte, se propone un sistema mixto: "Dos senado--  
res por cada entidad por mayoría relativa y uno por repre  
sentación proporcional para los que no obtuvieron mayo---  
rfa". (179)

Por otra, "que el número de senadores se eleve a 4 por ca  
da Estado elegidos (todos) de acuerdo a un sistema de Re-  
presentación Proporcional referido al número de votos emi  
tidos en cada Entidad Federativa, número que debiera ser-  
dividido entre 4 para establecer el cociente que determi  
ne los Senadores que corresponden a cada partido". (180)

Esta última intención se observa con mayor grado de difi-

cultad para que sea asimilada por el sistema político dominante, pero sobre todo se aprecia como excesivamente radical en un proceso de reforma política que apenas a supe-  
 rado el mecanismo de mayoría relativa y que no puede pasar de un momento a otro a un modelo exclusivo de R.P., -  
 menos aun en una institución que todavía no conoce su función bajo un sistema mixto con dominante mayoritario.

La primera coincide en principio con la expuesta en última instancia por el Partido Popular Socialista, pero de igual forma no expone mecanismos electorales específicos de asignación.

#### 1.4 ESQUEMA DE AMADOR RODRIGUEZ LOZANO.

En un análisis particular del investigador Amador Rodríguez Lozano, <sup>(181)</sup> encontramos un esquema de R. P. en el Senado que respeta el principio del pacto federal, al establecer en la fórmula electoral que para todos los Estados el número de Senadores será de cuatro, sin distinción alguna. Su propuesta para dar un nuevo contenido al artículo 56 Constitucional, se encuentra en los términos siguientes:

Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de cuatro miembros por cada Estado y --  
 cuatro por el Distrito Federal; tres electos

según el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto según el principio de representación proporcional.

La elección de los senadores por representación proporcional se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley:

I. Para obtener el registro de candidatos según el principio de representación proporcional, el partido político nacional que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a senadores de mayoría relativa en por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas;

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos senadores electos según el principio de representación proporcional, todo partido que: a) no haya obtenido constancias de mayoría y b) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en los estados y en el Distrito Federal;

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II, le serán asignados por el principio de R.P. -

el número de senadores que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la suma de votación de las entidades federativas y del Distrito Federal. La Ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso se iniciará el reparto con el partido político que haya obtenido mayor votación, de donde se escogera primeramente al candidato que haya obtenido mayor votación en los estados y en el Distrito Federal, siguiéndose la asignación en forma descendiente, hasta llegar al número de senadores que le correspondan al partido nacional.

Se puede considerar acertado limitar el reparto de escaños por el sistema de RP a aquellos partidos políticos que ya obtuvieron un considerable número de mayorías, pero tal límite no debe ser tan excesivo como para dejar fuera de asignación por este principio a quien tan sólo a conseguido una posición por mayoría relativa. La disposición del inciso a) de la base II se encuentra en ese sentido. Sucedería, por ejemplo, que un partido minoritario al obtener una o dos posiciones de mayoría, tendría que renunciar al potencial de su votación nacional global para alcanzar un mayor número de escaños de minoría.

El caso es de tal gravedad, que un partido político al observar que puede ganar hasta diez senadores de representación proporcional, de acuerdo con el cálculo aproximado de votos que estime en su favor, pero que tiene noticias de que uno de sus candidatos ha logrado una constancia de mayoría, renuncie o impugne él mismo a esta posición.

De esta manera, todos los partidos políticos de oposición que lograsen obtener posiciones de mayoría relativa, condicionarían su aceptación al hecho de que este triunfo no les impida un número mayor de escaños. Más aún, si supieran de que uno de sus precandidatos de mayoría se encuentra en posibilidades de ganar la votación, ni tan sólo lo postularían. Decididamente, esta perspectiva jurídica -- queda fuera de toda lógica política. Como en el caso de la composición mixta de la Cámara de Diputados, el límite para obtener constancias de mayoría y participar al mismo tiempo del reparto de las posiciones de minoría debe ser aún mucho más flexible.

Debemos observar por otra parte que la disposición para el reparto de 32 escaños por el principio de la RP queda totalmente fuera de un orden representativo. Supongamos un ejemplo simple en el que contamos con 10 Estados y 4 partidos políticos que tienen derecho al reparto:

Al partido A, de acuerdo con el porcentaje de votos en su favor le corresponden 4 senadores; al partido B un total-

de 3; al C sólo 2; y por tanto solamente uno al partido D.

Se inicia el reparto con el partido que haya obtenido mayor votación, es decir con el partido A, de donde se escogerá primeramente al candidato que haya obtenido mayor votación en los Estados, siguiéndose la asignación hasta llegar al número de senadores que le correspondan.

En consecuencia, el Partido A, acredita senadores en los Estados IV, V, VIII y IX. En seguida, se considera a los candidatos del Partido B, pero sucede que dos de ellos también tienen la votación más alta, de entre los 10 Estados, en aquellos que ya se ocuparon, pudiendo llegar el caso de que la votación más alta de cuatro candidatos de cuatro diferentes partidos coincidan en un sólo Estado.

De esa manera, las minorías acreditadas realmente por el principio de la R.P. sólo serán aquellas que correspondan a los primeros Estados sujetos de asignación por el partido que haya obtenido más votación.

Si se piensa que este ejemplo se encuentra fuera de una lógica y una realidad, pueden tomarse datos verídicos de las últimas elecciones federales, (182) y se verá, por ejemplo, que los porcentajes más altos de votación alcanzados por los Partidos de Acción Nacional, Socialista Unificado de México y Demócrata Mexicano, coinciden (dentro de los cinco primeros lugares en orden decreciente) en el Estado de-



Jalisco.

Independientemente de estas dos situaciones que puede generar el modelo expuesto, después de todo superables con una técnica electoral más adecuada, el esquema rebasa en perspectiva de factibilidad a los anteriormente revisados. El debate en el fondo concurre a un punto común: "... - El gobierno debe volver los ojos sobre la reforma política para rescatar su vigencia, lo cual sólo es posible por vía de su extensión a otros cuerpos e instancias, particularmente a aquellos que más se han resistido al cambio y que por ello han visto mayormente mermada su eficacia y legitimidad". (183)

#### 1.5 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Contrario a lo que pudiera suponerse, el Partido Revolucionario Institucional sostiene una declaración de principios que en ningún punto se contrapone con las expectativas nacionales para perfeccionar nuestra democracia; declara sin reservas que "el único camino para que la lucha de contrarios contribuya positivamente a la democracia y no se oponga a su sano desenvolvimiento, es ensanchar las vías legítimas en que la diversidad de intereses y las opciones ideológicas inherentes a una sociedad plural, se manifiesten libremente y conforme a las reglas fundamentales de un Estado de Derecho". (184)

El plan básico de gobierno elaborado durante la última -- campaña presidencial consignó como voluntad del Partido -- "el axioma democrático de que a las mayorías corresponde -- gobernar", pero que "para evitar el abuso que significa -- ría vetar la participación de las minorías", estas deben -- estar representadas "en proporción a su número para que -- expresen libremente sus ideas e influyan en la toma de de -- cisiones de las mayorías". (185)

Entre otros propósitos, el Partido Revolucionario Institu -- cional "seguirá promoviendo la ampliación y el perfeccio -- namiento de nuestro sistema democrático, proyectando los -- principios de la Reforma Política en... la representación -- proporcional de las minorías (y) el constante mejoramien -- to del sistema electoral..." (186)

Destacados personajes del Partido, atendiendo a los prin -- cipios del mismo, han hecho saber que entre las reformas -- constitucionales aconsejables para que sean estudiadas, -- se encuentran "las necesarias para establecer un procedi -- miento que facilite la integración del Senado con Senado -- res de minoría, pero conservando el mismo número de sena -- dores por Estado, por ejemplo tres, para asegurar el equi -- librio del Pacto Federal y permitiendo a todos los parti -- dos la competición por el tercer senador de cada Estado, -- mediante un adecuado sistema de representación proporcio -- nal". (187)

Se ha declarado en torno a ello, que "muchos de nosotros (los militantes del PRI), estaríamos a favor de que se buscara el pluripartidismo en el Senado. No es imposible.- Es difícil encontrar la fórmula... porque lo que no sabemos es cómo vamos a instrumentar esa representación, que en cierto modo no puede dejar de ser referida a la votación, a la importancia relativa de la votación de los partidos en los Estados..." (188)

En forma especial, un militante del Partido Revolucionario Institucional ha elaborado ya una propuesta formal. El Senador Victor Manzanilla Schaffer presentó una iniciativa de Ley, el 19 de enero del presente año, para reformar el artículo 56 Constitucional, de tal manera que el Senado admita 32 Senadores de Representación Proporcional, -- uno por cada entidad federativa. La proposición comprende la idea general de que se considere para tal efecto el -- porcentaje de la votación total que un partido político -- haya obtenido en la elección correspondiente, más no explica concretamente los procedimientos y fórmulas electorales correspondientes. El hecho es de que con la iniciativa, ciertamente aislada de los mecanismos políticos internos del sistema, se aporta una prueba más en favor de la reforma, a partir del mismo Partido Revolucionario Institucional. Mas aún, como resultado de los acuerdos tomados en el seno de la XII Asamblea Nacional de este partido, quedó integrado a sus propósitos, el de "debatir públicamente la integración y las atribuciones del Senado -

de la República." (189)

#### 1.6 VOLUNTAD POLITICA DEL GOBIERNO.

Desde el año de 1974, el entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, anunció ante la opinión pública que enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de ley que entre otras cosas refería cambios en la forma de integración del Senado. (190) La misma opinión pública nunca conoció el contenido de tal documento, y se desconoce si este estuvo en manos del Congreso en algún tiempo.

El asunto recobró importancia en los inicios de la presente administración, y la mejor prueba de que existe una voluntad política del Gobierno para reformar la manera en como actualmente se integra el Senado de la República, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: "Para asegurar el carácter popular del Gobierno y propiciar el exámen participativo de las formas de representación, la democracia integral significa el registro de opiniones para efectuar los cambios que procedan, la formulación de propuestas que se traduzcan en el ensanchamiento del espacio político hacia nuevos sectores, creados por el desarrollo. Este será el caso del perfeccionamiento de los sistemas de participación en el Distrito Federal y de la integración y funciones del Senado". (191)

En atención a tal propósito, la Secretaría de Gobernación informó que el Gobierno Federal "llamará a consulta popular para que en absoluta libertad, todas las corrientes políticas analicen y hagan proposiciones sobre la composición y funciones del Senado de la República" (192), proceso que ya está en marcha a partir de febrero de 1985.

Deseamos dejar constancia del hecho de que como antecedente de nuestra propuesta particular existe ya una voluntad política manifiesta del Gobierno. Después de todo es esta la traducción práctica de una expectativa popular nacional a la que nos remitimos como primera fuente de información, bien a través de sus organismos políticos en que depositan su militancia política o por conducto del poder público que han legitimado.

Entendemos por voluntad política de gobierno un compromiso manifiesto en el ejercicio del poder, para llevar a la práctica una respuesta referida a una demanda de la sociedad, en los tiempos y espacios políticos que una realidad inexcluyente permita, y en donde el papel desempeñado por la misma sociedad deba ser activo como fórmula de colaboración en la resolución favorable de su exigencia. Esto-

es fundamentalmente lo que anima nuestra tarea.

### 1.7 ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REFORMA.

Existe una corriente perceptible entre juristas en contra de una reforma que resuelva modificar la manera actual de integración del Senado bajo el principio exclusivo de mayoría relativa. (193) El argumento básico se reduce a lo siguiente:

La igualdad jurídica de los Estados, dentro de la Federación, se expresa a través de su sentido de integración y votación paritaria, el cual quedarfa vulnerado si se admitieran senadores de minorfa, pues obviamente las minorfas no pueden representar a una entidad federativa. La existencia de senadores plurinominales, además, producirfa un esquema en el que un Senador representara a varios Estados.

La parte final de este argumento queda irrefutable si se piensa en una reforma que, como en el caso de los Diputados Federales y Locales, incluya para la elección de Senadores la determinación de listas regionales de candidatos y demarcación de circunscripciones plurinominales. Sin embargo, y como advertimos al revisar la Iniciativa de Ley del Partido Popular Socialista, la situación es superable desde ese mismo punto de vista jurídico si se instrumenta un modelo sujeto a una sola circunscripción na--

cional que acredite senadores de minoría con primera referencia a la votación nacional, para conocer el número proporcional, y en segunda a la votación de cada Entidad Federativa para saber de la mayor representatividad local de cada partido político minoritario.

En consecuencia, la parte principal del argumento, la cual supone que se vulneraría el sentido de integración y votación paritaria, como expresión de la igualdad jurídica de los Estados en la Federación, queda también sin sentido, pues no se produciría el caso de que un Estado pudiera tener tres senadores y otros sólo dos.

El principio de la RP puede ser instituido en el Senado -- sin más límite que el de acreditar, como se hace bajo el mecanismo actual de mayoría relativa, el mismo número de posiciones para cada Entidad, con lo cual no se altera en definitiva nuestro federalismo.

Ahora bien, ello no quiere decir que una minoría represente a una entidad federativa, sino que todas ellas asignen una delegación en la federación verdaderamente representativa de todas las corrientes políticas que en ella se desenvuelven. La representación de los Estados en la Federación ganaría con ello ser una imagen de auténtica pluralidad ideológica que su vida autónoma democrática no niega en su vida interna, y que por tanto puede proyectar al exterior sin temor de que en ello vaya una falsa representa-

tividad de intereses locales, sino al contrario, con la seguridad de que en esa forma hace valer en el pacto federal las particularidades de su espectro político propio.

Por otra parte, desde la perspectiva puramente política, sin desconocer que en el fondo la jurídica tiene este carácter, no se percibe con suficiente fuerza alguna corriente que se oponga a la reforma. Habría que esperar en todo caso a que ésta se promoviera para conocer con precisión tal corriente. Ciertamente, en el momento actual es el propio Gobierno quien aparece cada vez con mayor intensidad, en la medida en que transcurre el tiempo, como el principal opositor político, aún cuando ya expusimos que su voluntad manifiesta y la del partido en el poder tiene un sentido favorable en la ampliación y perfeccionamiento de la reforma política y en especial en cuanto a la modificación del mecanismo actual para determinar la composición de la Cámara de Senadores. Un juicio en este tiempo sería demasiado prematuro, pues el término para que la reforma se hiciera efectiva a partir del próximo ejercicio constitucional del Senado es todavía lejano.

## 2. MODELO PROPUESTO.

### 2.1 CONSIDERACIONES.

En el apartado anterior hemos deseado mostrar que tanto el Gobierno de la República, el Partido en el Poder, y --



desde luego los partidos políticos de oposición, no tienen ningún inconveniente en que se encuentre una fórmula adecuada para que la Reforma Política se pueda hacer extensiva a la Cámara de Senadores. No hicimos referencia específica del Partido Socialista de los Trabajadores, el Demócrata Mexicano y el Auténtico de la Revolución Mexicana, porque no han propuesto nada especial sobre el caso, aunque también se han pronunciado, en numerosas ocasiones, en favor de tal reforma. (194)

Este punto de común acuerdo en la sociedad mexicana, caso excepcional considerando tan solo el ámbito de la política, tiene una razón de ser fundada no en el hecho de que desde 1929 el Partido en el Poder no haya perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador o una elección de senador. (195) No es la intención arrebatarse al electorado su decisión por depositar su voto en favor del Partido Revolucionario Institucional, sino de hacer plena justicia a aquel núcleo minoritario de ciudadanos que en su proporción debida debe participar en el ejercicio del Poder Público. Ya lo hace en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los 31 Congresos Locales y en una gran parte de los Ayuntamientos del país.

La democracia - expuso con gran razón Benito Juárez - es el destino de la humanidad futura. La libertad su indestructible arma. La perfección posible el fin donde se dirige. Este es el fundamento de un acuerdo común entre las

fuerzas políticas de México.

Desde esa perspectiva, recordando a la Reforma Política no como un acto sino como un proceso, aparece el Senado como institución política que "preocupa a intelectuales y políticos no sólo en su organización y estructura, sino también en su composición". (196) Se percibe con claridad un sistema político incongruente o incompleto, porque en la Cámara de Senadores se legisla sólo entre mayorías cuando en realidad acordamos ya un régimen pluripartidista que da cabida a minorías.

Bien se conoce que cuando no hay oposición de ideas de gobierno, los intereses que se mueven son, por lo menos, --- tendencias a poner la autoridad en manos impropias; y que a falta de partidos de programa se llega a los partidos de personas, que son estériles para el bien de la nación. (197)

Con la RP en el Congreso, se ha visto ya una Cámara de Diputados más activa, más dinámica, mas viva, se ha ampliado el papel del Congreso como foro de discusión de los problemas nacionales. El proyecto pluralista continua siendo -- "la mejor vía para la evolución de estructuras sociales y políticas como las del México actual, así como para proseguir la búsqueda de una civilización compatible con los -- valores y la participación" (198)

La exigencia consiste en evitar confrontaciones que pongan

en entredicho la vida de las Instituciones mismas; en alcanzar plenamente el hecho de que los cuadros políticos - de las distintas facciones mantengan formas no violentas - de lucha por el poder; en ampliar la libertad de su expresión en foros que reciban para bien su ideología; en olvidarse de una unidad nacional forzada y pasar al camino de la democracia sin temor a la diversidad.

El problema es aún más serio de lo que parece, "ante la ampliación de fuerzas y grupos particulares dentro y fuera del sistema, el Senado se ha confinado a las viejas técnicas de distribución de poder, negándose a reconocer la gran diversificación social y política que se ha operado y resistiéndose, en consecuencia, a abrir sus puertas a nuevos grupos". (199)

Al frente de tal fenómeno, sin dejarse identificar, se encuentran los intereses por preservar hegemonías temerosas al debate, oligarquías económicas y políticas que desean escapar al señalamiento que se les pueda hacer desde el Congreso en su conjunto. El sistema ya ha sido puesto a prueba y ha confirmado que su legitimidad no teme al juicio de las minorías, solo la parte más conservadora de él se empeña en no dejar pasar un esfuerzo renovador y descentralizador del "juego político".

El debate y la lucha por una nueva vida en el Senado, que como primer paso requiere de una modalidad diferente para

su integración, lleva inherente un combate al inmovilismo político, decidido y conciente de que sus repercusiones lejos de ser o constituir un obstáculo más al desarrollo general del país, auxiliarán a este desde su condición política fundamental.

Para el mismo Partido Revolucionario Institucional los resultados no pueden ser menos favorables: estará obligado entonces a desterrar por completo la desafortunada práctica de nominar candidatos sin la vocación de servicio suficiente, a concluir para siempre velados compromisos con intereses de cacicazgos políticos y económicos locales -- que sólo le producen a largo plazo pérdida de confianza -- y credibilidad entre sus militantes.

Independientemente de ello, y de que con los partidos de oposición el Senado gane prestigio y mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo (sin que se piense que con esto -- afectaremos sustancialmente el régimen presidencialista), la propia dinámica legislativa en su conjunto se vería ampliamente favorecida por un debate parlamentario más rico en ideas y en consecuencia más democrático.

Así también, como en la Cámara de Diputados, los Congresos Locales y buena parte de Ayuntamientos, la reforma -- propuesta ayudaría a que los grupos parlamentarios de los partidos políticos refuerzan su aprendizaje sobre la conveniencia de convivir y cooperar entre ellos, ayudando a-

restituir en todo el Congreso de la Unión como tal un mayor sentimiento de verdadera representación de la voluntad del pueblo y la Federación.

Por ahora, el sistema exclusivo de mayoría relativa en el Senado, sólo favorece una representación desproporcionada que en la práctica puede conducir cuando más a un bipartidismo. Ante ello, se impone la necesidad de "revisar el orden jurídico para adecuarlo a la realidad de la época. Cuando se clausuran las posibilidades del cambio, el anquilosamiento primero y la muerte después no tardan en hacerse presentes". (200)

## 2.2 REPRESENTACION MIXTA CON DOMINANTE MAYORITARIO.

En concreto este es el sistema que exponemos como modelo de una reforma política en México para la asignación de representantes de minoría en la Cámara de Senadores. Es probable que no escapemos a una sentencia conocida: "Las Leyes electorales... nunca son neutrales". (201) Desde el tiempo en que los sistemas electorales fueran ideados --- "nunca han sido logrados como resultado de sentimientos patriotas y altruistas de los parlamentarios: Los cambios en ellos siempre han sido producto de consideraciones de ventajas partidistas". (202)

Confiamos sin embargo en que desde un principio este trabajo ha estado animado más por un carácter académico que

por uno partidista. En todo caso no se trata sino de la exposición de un modelo con la exclusiva trascendencia de una investigación de dicho carácter.

Ocupandonos del tema: La representación mixta con dominante mayoritario consiste en combinar en un mismo tiempo el principio de mayoría relativa con el de representación proporcional, siendo mayor el número de candidatos elegibles bajo el primero de ellos. Para el caso del Senado, el mismo número actual de senadores sería elegido por mayoría relativa y un número total de 32 por el de representación proporcional.

De esta forma cada entidad federativa acreditaría su representación en la Federación con tres senadores: Dos de mayoría y uno de minoría. Ya explicamos anteriormente -- que con ello se respeta la paridad entre los Estados y el Distrito Federal sin alterar el Pacto de la Federación, y que ello no significa en forma alguna que una entidad vaya a estar representada por una minoría.

Puede cuestionarse el porque de un número total de tres senadores por estado y no cuatro: Tres de mayoría y uno de minoría; o cinco: Tres de mayoría y dos de minoría. En primer lugar porque el problema no está planteado en un sentido numérico para la conformación del Senado, sino en un orden de representatividad de minorías que no requiere de mayor ampliación para hacerse efectiva. En segun-

do término porque la experiencia parlamentaria aconseja - siempre que la Cámara del Senado sea menos numerosa que - la de los Diputados. (203) Si en esta ocasión de hecho - es lo que se está promoviendo, ello es parte del riesgo - que debe correr la reforma, pero que en todo caso no es - mucho si se considera que la proporción que resultaría en - tre las dos Cámaras es de 400 Diputados por 96 Senadores.

El nuevo artículo 56 Constitucional que derivaría el modelo propuesto, podría ser redactado en los términos siguientes:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará de tres miembros por cada entidad federativa: Dos electos según el principio de mayoría relativa y uno por el - de representación proporcional, durando todos en su encargo seis años.

La Legislatura de cada Estado y el Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal declarará electos a los dos candidatos de mayoría relativa; y en tanto reciba los resultados globales de la elección en todo el país, así como la asignación co---rrespondiente por el sistema de reparto --proporcional, declarará electo al Senador de minoría.

La elección de los 32 senadores de minoría se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la Ley:

I. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar del reparto por el sistema de representación proporcional siempre que hayan registrado planillas completas de candidatos de mayoría en las 32 entidades federativas del país.

II. Este derecho, que no requerirá de la nominación de un tercer candidato por Entidad Federativa, se perderá en los casos de que: a) El partido político nacional haya obtenido 12 o más constancias de mayoría; y b) no haya alcanzado el porcentaje de la votación total emitida en el país que disponga la Ley como requisito para cada elección.

III. La asignación de senadores por este principio se hará tomando en consideración a los candidatos que no hayan obtenido --- constancias de mayoría, guardando un orden proporcional con respecto al total de la votación obtenida por cada partido políti-



co nacional en todo el país. La ley deter-  
minará las fórmulas electorales y los pro-  
cedimientos que se observarán en dicho re-  
parto proporcional.

El párrafo inicial ha sido ya explicado. El segundo se -  
fundamenta en la idea de guardar el respeto al esquema --  
tradicional para que sean las Legislaturas de cada estado  
y el Congreso de la Unión en el Distrito Federal, quienes  
declaren electos a los senadores, con cierto retraso nece-  
sario en el caso del senador de minoría, pues el cómputo-  
de la votación total nacional así lo exige prácticamente.  
Pudiera aquí suponerse un problema de procedimiento en el  
proceso que se sigue actualmente para la elección. (204 -  
Sin embargo no es así, pues la Comisión Federal Electoral  
bien puede hacer los cálculos necesarios para establecer  
la Representación Proporcional y enviar los resultados a-  
la Comisión Local Electoral. De hecho este es el segui-  
miento del escrutinio y cómputo. La única variante con--  
siste en que la Comisión Federal Electoral participará --  
con carácter especial en la acreditación del tercer sena-  
dor, dado que este organismo y el Registro Nacional de --  
Electores son quienes pueden en todo caso contar con la -  
información completa de todas las Entidades Federativas.

La primera base general del artículo, al disponer que só-  
lo participen del reparto proporcional aquellos partidos-  
políticos nacionales que hayan registrado candidatos de -

mayoría (64) en todo el país, busca ser congruente con un principio básico a observar en el sentido de que las fuerzas políticas de oposición sean verdaderamente nacionales y no sólo de carácter regional. Desde el punto de vista-técnico, además, no podría ser de otra forma por la razón evidente de que el reparto se da sobre la base de una sola circunscripción nacional que, sin sujetarse a listas, -previene ni más ni menos de 32 candidatos distribuidos -- exactamente entre las 32 entidades federativas y no sólo-entre algunas de ellas. De cualquier forma la regla no -es exigente con una realidad: cinco de los partidos políticos contendientes en la elección de senadores de 1982 -registraron planillas completas en cada Estado y el Dis-trito Federal. (205)

De acuerdo con la base segunda, afirmamos que "no se re-querrá de un tercer candidato por entidad federativa", -pues en términos estrictos ello no es necesario al tener-se ya en los resultados de la votación mayoritaria relativa, candidatos representativos de las minorías. Cada partido político nacional al hacer el registro de sus candidatos de mayoría, señalará la preferencia de entre sus dos -fórmulas para conocer cuál debe considerarse en el reparto proporcional. En caso de que la fórmula señalada coincida con un triunfo de mayoría relativa y se encuentre también-en el reparto proporcional, se tomará en cuenta lo primero sin perjuicio de que la posición proporcional de ese partido se traslade al Estado correspondiente en el órden de la

asignación que se siga. Tanto esta especificación como la de referencia a las fórmulas y procedimientos de RP es materia ya de la Ley reglamentaria.

Cabría preguntarse por qué no en lugar de ello se establece un tercer candidato, votado en boleta electoral independiente de las de fórmulas de mayoría. Porque en principio con esto sólo ganaríamos un vicio repetitivo de la preferencia del electorado y se complicarían más las fórmulas electorales y sus procedimientos. La obligación fundamental de un nuevo procedimiento electoral consiste en no hacer de los comicios un acto complicado y difícil de comprender por los ciudadanos, que más bien desean un acto lo mas sencillo posible.

Enseguida, la misma base segunda establece dos casos en los que un partido político nacional puede perder su derecho al reparto de escaños por el principio de la RP: El primero de ellos obedece a una práctica del sistema electoral mexicano que como en el caso de la Cámara de Diputados, no permite que un partido participe con representantes de minoría si ha obtenido ya un 20 por ciento o más del total de las posiciones de mayoría, es decir, 60 o más de un total de 300. (206) Siguiendo esta lógica, en el caso del Senado el mismo porcentaje representa aproximadamente 12 escaños de un total de 64.

Por lo que respecta al porcentaje requerido de la vota---

ción total emitida en el país para que un partido político nacional pueda ocupar posiciones de minoría en el Senado, se podría seguir también el mismo ejemplo que en el procedimiento para la integración proporcional de la Cámara de Diputados, señalando el conocido 1.5%. Sin embargo, dadas las condiciones especiales del caso, esa decisión bien podría ser tomada por la autoridad federal electoral competente, de acuerdo también con las fórmulas electorales y procedimientos específicos que señalen para cada elección, que estarían condicionadas por adelantado si se señala un porcentaje determinado fijo para todas ellas.

El siguiente apartado está destinado a presentar alternativas de aplicación a la base tercera y final del modelo expuesto.

### 2.3 ALTERNATIVAS DE FORMULAS ELECTORALES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ASIGNACION DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL. (207)

Bajo la primera condición de que tratamos con una modalidad de cuota fija, es decir, con 32 escaños a repartir en todos los casos, el primer problema consiste en saber como participan proporcionalmente de ese total los partidos políticos contendientes. Tomemos como ejemplo los resultados electorales de los comicios federales de 1982 para la elección de senadores: (208)

PARTIDO POLÍTICO	VOTOS OBTENIDOS
Partido Acción Nacional (PAN)	3'621,408
Partido Popular Socialista (PPS)	367,797
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	145,558
Partido Demócrata Mexicano (PDM)	407,705
Partido Socialista Unificado de México (PSUM)	856,553
Partido Socialista de los Trabajadores (PST)	324,689
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	191,834
Partido Social Demócrata (PSD)	1,642
T o t a l	5'917,186

El número de votos que se consignan son el resultado promedio del total nacional que los partidos han obtenido en sus dos fórmulas de candidatos de mayoría. No aparece -- obviamente el Partido Revolucionario Institucional porque este ha obtenido ya más de 12 constancias de mayoría.

A partir de esos resultados, y suponiendo que todos los partidos señalados tienen derecho al reparto de escaños -- por el principio de la Representación Proporcional, iniciaremos exponiendo el caso de que se utilizara el sistema de "cociente electoral simple" con la variante del ---

"residuo mayor"

Dicho cociente electoral simple lo calculamos dividiendo el total de votos expresados válidamente (VE) entre los escaños que tenemos por repartir (ER):

$$QS = \frac{VE}{ER} = \frac{5'917,186}{32} = 184,912$$

Este cociente significa que a cada partido le serán asignados el número de escaños como tantas veces su votación pueda cubrirlo. Así por ejemplo, al Partido Acción Nacional se le adjudican 19 posiciones, dado que este es el resultado de dividir 3'621,408 entre 184,912; al Partido Popular Socialista sólo una; al Auténtico de la Revolución Mexicana ninguna; etc. El primer resultado que obtenemos queda en la forma siguiente:

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	ESCAÑOS	RESIDUOS
PAN	364,408	19	108,080
PPS	367,797	1	182,885
PARM	145,558	0	145,558
PDM	407,705	2	37,881
PSUM	856,553	4	116,905
PST	324,689	1	139,777
PRT	191,834	1	6,922
PSD	<u>1,642</u>	<u>0</u>	1,642
TOTAL	5'917,186	28	

Como se observa nos faltan 4 escaños por repartir. Aquí se dispone entonces del sistema de residuo mayor, señalado en la última columna de la tabla anterior. Se calcula deduciendo de cada votación total, el número de sufragios no utilizados en el primer reparto. En consecuencia, se procede a asignar los escaños vacantes en orden sucesivo a -- aquellos partidos cuyo residuo se aproxime más al cociente electoral. Con ello se concluye sin más el reparto de los 32 escaños:

PARTIDO	PRIMER REPARTO	RESIDUOS	SEGUNDO REPARTO	ASIGNACION FINAL
PAN	19	108,080	-	19
PPS	1	182,885	1	2
PARM	0	145,558	1	1
PDM	2	37,881	-	2
PSUM	4	116,905	1	5
PST	1	139,777	1	2
PRT	1	6,922	-	1
PSD	0	1,642	-	0
TOTAL				32

Continuamos con el mismo sistema de cociente electoral --- simple, pero ahora con la variante del "metodo de media ma yor" en el segundo reparto. (209) La primera parte del -- procedimiento es igual a la correspondiente del sistema an terior. Los escaños se adjudican a los partidos cuya vota

ción contiene una o más veces al cociente electoral simple. Para la adjudicación de los 4 escaños restantes, se agrega convencionalmente una posición al partido o partidos que ya tienen la suya o las suyas. Los partidos que no han obtenido el cociente electoral simple, lógicamente no reciben ese agregado. Luego se divide el número de votos que el partido alcanzó, entre el número de escaños -- asf determinado, con lo cual se conocera la "media". El Partido que obtiene la media mayor logra un escaño. La - operación se repite cuantas veces sea necesario, hasta -- que todos los escaños queden asignados.

Siguiendo nuestro ejemplo: El Partido Acción Nacional -- tiene ya 19 posiciones, más una que debe agregarsele, 20. Su media resultará de dividir sus votos entre este número, y de igual forma para con los otros partidos:

PAN:	3'621,408	÷ 20	=	181,070
PPS:	367,797	÷ 2	=	183,898
PARM:	145,558	÷	=	145,558
PDM:	407,705	÷ 3	=	135,901
PSUM:	856,553	÷ 5	=	171,310
PST:	324,689	÷ 2	=	162,344
PRT:	191,834	÷ 2	=	95,917
PSD:	1,642	÷	=	1,642

Como se observa, la media mayor corresponde al Partido Po-



pular Socialista 183,898, por lo que se le asigna un escaño de los 4 que nos faltan por acreditar. Volvemos a realizar los cálculos para repartir una más:

PAN	3'621,408	÷	20	=	181,070
PPS	367,797	÷	3	=	122,599
PARM	145,558		-	=	145,558
PDM	407,705	÷	3	=	135,901
PSUM	856,553	÷	5	=	171,310
PST	324,689	÷	2	=	162,344
PRT	191,834	÷	2	=	95,917
PSD	1,642	÷	-	=	1,642

La media mayor ahora recae en el Partido Acción Nacional y se le asigna en consecuencia el segundo escaño. Para el tercero:

PAN	3'621,408	÷	21	=	172,448
PPS			3	=	122,599
PARM			-	=	145,558
PDM			3	=	135,901
PSUM			5	=	171,310
PST			2	=	162,344
PRT			2	=	95,917
PSD			-	=	1,642

De nueva cuenta corresponda a Acción Nacional un escaño --  
mas. Finalmente:

PAN	3'621,408	÷	22	=	164,609
PPS			3	=	122,599
PARM			-	=	145,558
PDM			3	=	135,901
PSUM			5	=	171,310
PST			2	=	162,344
PRT			2	=	95,917
PSD			-	=	1,642

El escaño que nos faltaba para completar los 4 que no fue--  
posible repartir en principio, se le acredita ahora al ----  
PSUM, quedando los resultados finales en la forma siguien--  
te:

PARTIDO	1er REPARTO	2º REPARTO POR MEDIAS MAS ALTAS	ASIGNACION FINAL
PAN	19	2	21
PPS	1	1	2
PARM	0	0	0
PDM	2	0	2
PSUM	4	1	5
PST	1	0	1
PRT	1	0	1
PSD	0	0	0

Existe un sistema diferente al anterior que permite obtener los mismos resultados en forma directa a partir de la votación total de cada partido, sin necesidad de establecer segundos o terceros repartos. Denominado como sistema del "divisor común", <sup>(210)</sup> opera dividiendo los votos obtenidos por cada partido por la serie natural de números limitada hasta coincidir con el número de candidatos que se hayan de elegir. Los resultados se clasifican en orden de creciente y cuando se obtienen tantos resultados hasta el tope del número de escaños a proveer, se encuentra el divisor común, el que sirve para determinar el número de escaños que le corresponde a cada partido, al dividirse entre el número de votos obtenidos por ello. Sin apartarnos de nuestro ejemplo tenemos lo siguiente:

	1	2	3	4	5	...32
PAN	3'621,408	1'810,704	1'207,136	905,352	724,281	...
PPS	367,797	183,898	122,599	91,949	73,559	...
PARM	145,558	72,779	48,519	36,389	...	
PDM	407,705	203,852	135,901	...		
PSUM	856,553	428,276	285,517	214,138	171,310	...
PST	324,689	162,344	108,229	...		
PRT	191,834	95,917	...			
PSD	1,642	...				

Ahora, partiendo de la cifra más alta en orden decreciente, debemos seleccionar un total de 32 para llegar al divisor común:

1.	3'621,408
2.	1'810,704
3.	1'207,136
4.	905,352
5.	724,281
...	...
...	...
...	...
32.	171,310

Este último número, divisor común, lo utilizamos para obtener la asignación de escaños a cada partido político:

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	÷ DIVISOR COMUN	ASIGNACION FINAL
PAN	3'621,408	171,310	21
PPS	367,797	"	2
PARM	145,558	"	0
PDM	407,705	"	2
PSUM	856,553	"	5
PST	324,689	"	1
PRT	191,834	"	1
PSD	1,642	"	0

Como se aprecia, efectivamente llegamos por un camino diferente a resultados idénticos a los que se obtienen con el sistema de la media mayor.

Un sistema más que debemos revisar para nuestro ejemplo-consiste en aumentar un escaño imaginario al número to--tal por repartir y deduciendo a partir de ello el cocien--te electoral, que en este caso se nombrara "rectificado" (QR). Tenemos entonces:

$$QR = \frac{VE}{ER + 1} = \frac{5'917,186}{32 + 1} = \frac{5'917,186}{33} = 179,308$$

Obtenemos:

PAN:	3'621,408	÷	179,308	=	20	ESCAÑOS
PPS:	367,797	÷	"	=	2	"
PARM:	145,558	÷	"	=	0	"
PDM:	407,705	÷	"	=	2	"
PSUM:	856,553	÷	"	=	4	"
PST:	324,689	÷	"	=	1	"
PRT:	191,834	÷	"	=	1	"
PSD:	1,642	÷	"	=	0	"
<b>T O T A L</b>					<b>30</b>	<b>ESCAÑOS</b>

Como nos quedan aún 2 escaños sin repartir, se rectifica -  
el cociente una vez mas:

$$QR = \frac{5'917,186}{34} = 174,034$$

Ahora obtenemos:

---

PAN:	3'621,408	÷	174,034	=	20	ESCAÑOS
PPS:	367,797	÷	"	=	2	
PARM:	145,558	÷	"	=	0	
PDM:	407,705	÷	"	=	2	
PSUM:	856,553	÷	"	=	4	
PST:	324,689	÷	"	=	1	
PRT:	191,834	÷	"	=	1	
PSD:	1,642	÷	"	=	0	
TOTAL:					30	ESCAÑOS

---

Aún hace falta rectificar de nueva cuenta el cociente elec-  
toral:

$$QR = \frac{5'917,186}{35} = 169,062$$

Con él ahora sí concluimos el reparto:

PAN	3'621,408	÷	169,062	=	21	ESCAÑOS
PPS	367,797	÷	"	=	2	"
PARM	145,558	÷	"	=	0	"
PDM	407,705	÷	"	=	2	"
PSUM	856,553	÷	"	=	5	"
PST	324,689	÷	"	=	1	"
PRT	191,834	÷	"	=	1	"
PSD	1,642	÷	"	=	0	"
					<u>32</u>	ESCAÑOS

Hasta aquí hemos presentado cuatro alternativas diferentes para establecer la fórmula electoral que asigne 32 escaños a los partidos políticos minoritarios. Aplicando las mismas en el caso de que el porcentaje mínimo exigido para -- participar sea de 1.5, con respecto al total de la vota--- ción emitida en el país, y en consecuencia descartando a - tres partidos políticos: Auténtico de la Revolución Mexi- cana, Revolucionario de los Trabajadores y Social Demócra- ta; obtendríamos los resultados siguientes:

PARTIDO	COCIENTE ELECTORAL SIMPLE.RESIDUO MAYOR		COCIENTE ELECTORAL SIMPLE. MEDIA MAYOR	
	PAN	21	ESCAÑOS	21
PPS	2	"	2	"
PDM	2	"	2	"
PSUM	5	"	5	"
PST	<u>2</u>	"	<u>2</u>	"
TOTAL	<u>32</u>	ESCAÑOS	<u>32</u>	ESCAÑOS

Omitimos el sistema del Divisor común, porque ya conocemos que nos da iguales resultados que el de Cociente simple -- con media mayor. Así también, no calculamos el sistema del Cociente Rectificado, porque quedando fuera los Partidos - con menor votación no se presenta el caso de que el cociente simple sea mayor que el número de sufragios alcanzados -- por cualquiera de los partidos contendientes. (211)

Consideramos importante profundizar un poco más en estas - posibilidades, ahora tomando como referencia las fórmulas -- electorales de "representatividad mínima" y de "primera -- proporcionalidad" que establece la Ley Federal de Organiza -- ciones Políticas y Procesos Electorales para la integra --- ción de la Cámara de Diputados, (212) considerando en nues -- tro caso una sola circunscripción nacional y siguiendo el -- contenido de la propia ley en cuanto al condicionamiento - de la participación a la obtención de un porcentaje deter -- minado en la votación total. El caso se reduce de esta -- forma a sólo cinco partidos con los siguientes sufragios - en su favor:

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	%
PAN	3'621,408	64.92
PPS	367,797	6.59
PDM	407,705	7.31
PSUM	856,553	15.36
PST	<u>324,689</u>	<u>5.82</u>
T O T A L	5'578,152	100.00



Bajo el primer criterio, el de Representatividad Mínima, a cada partido político que alcance un porcentaje mínimo del 5 % de la votación efectiva en la circunscripción nacional, se le atribuirá un senador.

A continuación, procedemos a obtener el cociente electoral simple, pero con la diferencia de que ahora lo hacemos deduciendo del número total de escaños, aquellos que ya han sido repartidos:

$$QS = \frac{VE}{ER} = \frac{5'578,152}{27} = 206,598$$

En seguida se asigna a cada partido tantos escaños como número de veces contenga su votación dicho cociente. Sumando estos con el primero que se acreditó a cada uno, obtenemos: PAN, 18 escaños; PPS, PDM y PST 2 escaños cada uno; y PSUM 5 escaños. Nos faltan por repartir aún tres posiciones y en este caso se aplica el método que conocemos -- como de "residuo mayor", para que finalmente obtengamos:

PARTIDO	PRIMER REPARTO	SEGUNDO REPARTO POR COCIEN, ELECT. SIMPLE	TERCER REPARTO	REPARTO FINAL
PAN	1	17	-	18
PPS	1	1	1	3
PDM	1	1	1	3
PSUM	1	4	-	5
PST	1	1	1	<u>3</u>
TOTAL				32

Por lo que respecta al criterio de Primera Proporcionalidad se sigue lo siguiente:

En primer lugar se obtiene el cociente Rectificado, pero no el que conocemos como resultado de incrementar un escaño al número total por repartir, sino dividiendo la votación efectiva entre el número efectivo de escaños multiplicado por dos:

$$QR = \frac{VE}{CR \times Z} = \frac{VE}{64} = \frac{5'578,152}{64} = 87,159$$

Por este cociente se distribuyen sucesivamente el primero y segundo escaños, a todo aquel partido que lo contenga -- una o dos veces. Así, en el ejemplo que tenemos los cinco partidos alcanzan cada uno 2 escaños en el primer reparto. Nos quedan por tanto todavía 22 posiciones para acreditar, para lo cual determinamos el cociente de unidad (CU), dividiendo la votación efectiva, menos los sufragios utilizados ya por el cociente rectificado, entre el total de escaños que no se han repartido:

$$CU = \frac{VE \text{ (DEDUCIDA)}}{ER \text{ (DEDUCIDOS)}} = \frac{4'706,562}{22} = 213,935$$

Ahora por este cociente se asignan a los partidos políticos el número de escaños como su votación restante lo contenga: PAN, 16; PDM uno; y PSUM, 3. Como aún nos quedan 2 escaños

por repartir, estos se acreditan por el método del residuo mayor que conocemos. Finalmente obtenemos:

PARTIDO	PRIMER REPARTO POR COCIENTE - (RECTIFICADO)	VOTACION RESTANTE
PAN	2	3'447,090
PPS	2	193,479
PDM	2	233,387
PSUM	2	682,235
PST	2	150,371

SEGUNDO RE PARTO POR COEFICIENTE DE UNI- DAD	RESIDUOS	TERCER RE PARTO POR RESTO MA- YOR	ASIGNA- CION -- FINAL
16	24,130	-	18
-	193,479	1	3
1	19,452	-	3
3	40,430	-	5
-	150,371	1	3

En el cuadro resumen número 1, podemos observar comparativamente el resultado de todas las fórmulas expuestas. Es evidente que siguiendo las que ha aplicado nuestro régimen electoral en la integración proporcional de la Cámara de Diputados, se alcanzan resultados más favorables para la intención pluripartidista. Caba advertir que en este caso, tanto el sistema de Representatividad Mínima como el de Primera Proporcionalidad, arrojan idénticos resultados.

CUADRO NUMERO 1

RESULTADO COMPARATIVO DE ESCAÑOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLITICOS MINORITARIOS, APLICANDO DIFERENTES FORMULAS ELECTORALES AL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES.

PARTIDO POLITICO	VOTACION OBTENIDA	SIN CONDICIONAR LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS A LA CONSECUION DE UN PORCENTAJE MINIMO DE VOTOS				CONDICIONANDO LA PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS A LA CONSECUION DE 1.5% DE LA VOTACION		SIGUIENDO EL CRITERIO DE LA LFOPPE EN EL CASO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	
		RESIDUO MAYOR	MEDIA MAYOR	DIVISOR COMUN	COCIENTE RECTIFICADO	RESIDUO MAYOR	MEDIA MAYOR	REPRESENTATIVIDAD MINIMA	PRIMERA PROPORCIONALIDAD
PAN	3'621,408	19	21	21	21	21	21	18	18
PPS	367,797	2	2	2	2	2	2	3	3
PARM	145,558	1	0	0	0	0	0	0	0
PDM	407,705	2	2	2	2	2	2	3	3
PSUM	856,553	5	5	5	5	5	5	5	5
PST	324,689	2	1	1	1	2	2	3	3
PRT	191,834	1	1	1	1	0	0	0	0
PSD	1,642	0	0	0	0	0	0	0	0

\* CORRESPONDE A LA REGISTRADA POR LA COMISION FEDERAL ELECTORAL EN LOS RESULTADOS GLOBALES DE LA ELECCION PARA SENADORES EN 1982.

Sin embargo, ha quedado demostrado en otras situaciones - que el primero de ellos puede llegar a ser menos favorable a los partidos políticos débiles electoralmente. (213)

La exposición que hemos realizado tiene la finalidad exclusiva de mostrar sólo algunas alternativas factibles de llevarse a cabo en la aplicación de la RP para la integración del Senado. El número posible de ellas, puede considerarse su sumamente extenso bajo una serie interminable de variables matemáticas, pero lo que sí queremos dejar en constancia es el hecho de que el modelo de reforma propuesto tiene en principio una amplia gama de opciones para instrumentarse.

Nos resistimos a sugerir alguna de ellas como la más adecuada, pues el cambio en la correlación de fuerzas entre los partidos políticos de una elección a otra, cada seis años, puede variar drásticamente. Podría cometerse un grave error si la legislación actual establece alguna fórmula como definitiva; en todo caso las disposiciones electorales reglamentarias deben quedar abiertas y ser flexibles para adecuar el procedimiento a cada realidad que enfrente. Si por lo pronto hubiera que decidir en forma retroactiva para un Senado actual supuesto en forma pluripartidista por el sistema mixto con dominante mayoritario, nos inclinaríamos por aquella fórmula electoral de Primera Proporcionalidad.

Siguiendo ese supuesto, debemos enfrentar ahora el problema fundamental de la asignación de Senadores de minoría: - ¿En que entidades federativas habrán de acreditar los partidos minoritarios a sus representantes? Conocemos ya que por partido político, la asignación debe ser:

Partido Acción Nacional	18	Senadores
Partido Popular Socialista	3	"
Partido Demócrata Mexicano	3	"
Partido Socialista Unificado de Mé xico	5	"
Partido Socialista de los Trabaja- dores.	3	"

Toda lógica dicta que el reparto debe iniciar con los senadores del Partido Acción Nacional, y que sus posiciones --- sean acreditadas en las entidades federativas donde obtuvo mayor número de votos en su favor. El cuadro número 2, elaborado también conforme a los mismos resultados que se consideraron en un principio, auxilian a comprender mejor tal situación.

En consecuencia con esta idea, Acción Nacional tendría Senadores de representación Proporcional en los Estados de: - B.C.N.; Sonora; Chihuahua; Coahuila; Jalisco; Nuevo León; - México; Guanajuato; Yucatán; Durango; Aguascalientes; Querétaro; B.C.Sur; Zacatecas; Puebla; Michoacán; San Luis -- Potosí; y en el Distrito Federal.

CUADRO NUMERO 2

PORCENTAJE DE LA VOTACION OBTENIDA POR LOS PARTIDOS POLITICOS MINORITARIOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, CON RESPECTO AL TOTAL DE SUFRAGIOS CORRESPONDIENTES.

ENTIDAD FEDERATIVA \ PARTIDO POLITICO	ACCION NACIONAL	SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	DEMOCRATA MEXICANO	POPULAR SOCIALISTA	SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES
AGUASCALIENTES	15.95	1.10	1.61	1.04	1.49
BAJA CALIFORNIA N.	31.43	3.65	1.30	2.71	2.31
BAJA CALIFORNIA S.	13.18	2.62	0.00	1.04	0.97
CAMPECHE	6.47	0.65	0.26	0.75	0.27
COAHUILA	27.97	0.88	0.31	0.76	2.23
COLIMA	4.93	0.97	1.22	0.58	1.11
CHIAPAS	3.40	1.15	0.23	1.21	1.50
CHIHUAHUA	28.76	2.56	0.89	1.57	1.05
DISTRITO FEDERAL	25.37	9.29	2.82	2.48	2.31
DURANGO	17.49	2.14	0.78	1.23	0.66
GUANAJUATO	21.63	1.30	6.97	1.01	1.37
GUERRERO	4.74	2.23	0.57	0.84	1.39
HIDALGO	9.13	1.69	0.58	1.27	2.03
JALISCO	26.09	7.62	3.65	1.20	1.00
MEXICO	22.98	5.52	1.67	2.45	1.64
MICHOACAN	11.45	2.22	4.42	1.19	1.06
MORELOS	9.28	2.75	1.59	1.17	2.02
NAYARIT	2.73	12.03	0.94	1.65	0.37
NUEVO LEON	25.57	0.64	0.38	0.47	0.47
OAXACA	7.29	3.51	0.37	3.29	0.55
PUEBLA	11.71	2.42	0.77	1.45	0.81
QUERETAPO	13.19	1.28	1.54	0.50	0.53
QUINTANA ROO	3.05	1.01	0.25	1.59	0.95
SAN LUIS POTOSI	10.82	0.99	4.60	0.59	0.93
SINALOA	10.28	5.46	0.50	1.72	0.81
SONORA	30.65	1.66	0.50	0.69	3.34
TABASCO	3.44	0.57	0.00	0.79	0.78
TAMAULIPAS	6.29	1.33	0.90	0.80	0.33
TLAXCALA	10.80	2.04	5.18	1.06	0.41
VERACRUZ	3.77	2.22	1.78	2.96	3.54
YUCATAN	17.63	1.05	0.13	0.48	0.12
ZACATECAS	11.72	2.03	0.85	0.56	0.58

Siguiendo tal orden, correspondería ahora asignar los cinco senadores del PSUM en aquellas entidades donde sus candidatos obtuvieron mayor votación. El problema es evidente: Tres de las entidades en donde obtuvo mejor votación ya tienen acreditado senador de R.P. (Distrito Federal; -- Jalisco y México), por lo que en orden descendente tendría que ocupar los siguientes que cumplan con ser más representativos de su fuerza y que no hayan sido todavía ocupados: Oaxaca, Morelos y Veracruz.

El procedimiento así genera finalmente resultados fuera de todo orden representativo, llegando finalmente el caso de que la asignación del Senador número 32 deba hacerse en un Estado donde éste, como Candidato, ocupó los últimos lugares en los comicios.

Para encontrar una solución a tal problema, el reparto sí debe comenzar con el partido que obtenga más posiciones, -- pero no hasta concluir, sino sólo con el primero de sus -- candidatos, el que haya obtenido la mejor votación, y continuar del mismo modo con el siguiente partido, y luego -- con el tercero y así hasta concluir una primera ronda, al término de la cual Acción Nacional inicie de nueva cuenta el reparto. Ejemplificando, observese el cuadro número 3 -- en donde aparece el nombre de las entidades federativas -- por cada partido político, en el orden decreciente en que estas han sido el lugar de las mejores votaciones de cada uno de los contendientes.



CUADRO NUMERO 3

ORDEN DECRECIENTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN QUE CADA PARTIDO POLITICO MINORITARIO OBTUVO LAS VOTACIONES MAS ALTAS, CON RESPECTO AL TOTAL DE SUFRAGIOS CORRESPONDIENTES.

PARTIDO ACCION NACIONAL	PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES
BAJA CALIFORNIA	NAYARIT	GUANAJUATO	OAXACA	VERACRUZ
SONORA	DISTRITO FEDERAL	TLAXCALA	VERACRUZ	AGUASCALIENTES
CHIHUAHUA	JALISCO	SAN LUIS POTOSI	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA
COAHUILA	MEXICO	MICHOACAN	DISTRITO FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
JALISCO	SINALOA	JALISCO	MEXICO	HIDALGO
DISTRITO FEDERAL	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	SINALOA	COAHUILA
NUEVO LEON	OAXACA	VERACRUZ	NAYARIT	MORELOS
MEXICO	BAJA CALIFORNIA SUR	MEXICO	QUINTANA ROO	MEXICO
GUANAJUATO	MORELOS	AGUASCALIENTES	CHIHUAHUA	CHIAPAS
YUCATAN	CHIHUAHUA	MORELOS	PUEBLA	GUERRERO
DURANGO	PUEBLA	QUERETARO	HIDALGO	GUANAJUATO
AGUASCALIENTES	GUERRERO	BAJA CALIFORNIA	DURANGO	COLIMA
QUERETARO	MICHOACAN	COLIMA	CHIAPAS	MICHOACAN
BAJA CALIFORNIA SUR	VERACRUZ	NAYARIT	JALISCO	CHIHUAHUA
ZACATECAS	DURANGO	TAMAULIPAS	MICHOACAN	JALISCO
PUEBLA	TLAXCALA	CHIHUAHUA	MORELOS	BAJA CALIFORNIA SUR
MICHOACAN	ZACATECAS	ZACATECAS	TLAXCALA	QUINTANA ROO
SAN LUIS POTOSI	HIDALGO	DURANGO	AGUASCALIENTES	SAN LUIS POTOSI
TLAXCALA	SONORA	PUEBLA	BAJA CALIFORNIA SUR	PUEBLA
SINALOA	TAMAULIPAS	HIDALGO	GUANAJUATO	SINALOA
MORELOS	GUANAJUATO	GUERRERO	GUERRERO	TABASCO
HIDALGO	QUERETARO	SINALOA	TAMAULIPAS	DURANGO
OAXACA	CHIAPAS	SONORA	TABASCO	ZACATECAS
CAMPECHE	AGUASCALIENTES	NUEVO LEON	COAHUILA	OAXACA
TAMAULIPAS	YUCATAN	OAXACA	CAMPECHE	QUERETARO
COLIMA	QUINTANA ROO	COAHUILA	SONORA	NUEVO LEON
GUERRERO	SAN LUIS POTOSI	CAMPECHE	SAN LUIS POTOSI	TLAXCALA
VERACRUZ	COLIMA	QUINTANA ROO	COLIMA	NAYARIT
TABASCO	COAHUILA	CHIAPAS	ZACATECAS	SONORA
CHIAPAS	CAMPECHE	YUCATAN	QUERETARO	TAMAULIPAS
QUINTANA ROO	NUEVO LEON		YUCATAN	CAMPECHE
NAYARIT	TABASCO		NUEVO LEON	YUCATAN

Antes de iniciar tal procedimiento, debe asignarse el lugar que ocuparan en cada ronda los partidos políticos. El primero y segundo no representan dificultad alguna, pues corresponden sin más a dos partidos que han obtenido mayor número de Senadores: Acción Nacional y PSUM, respectivamente. Para desempatar a los restantes, que tienen igual número de senadores, se debe remitir en todo caso a la votación total nacional, quedando finalmente en el orden siguiente:

- 1º Partido Acción Nacional.
- 2º Partido Socialista Unificado de México.
- 3º Partido Demócrata Mexicano.
- 4º Partido Popular Socialista.
- 5º Partido Socialista de los Trabajadores.

Con ese orden, se asignan los primeros cinco senadores.

PAN - Baja California  
PSUM - Nayarit.  
PDM - Guanajuato.  
PPS - Oaxaca.  
PST - Veracruz.

Enseguida, en la segunda ronda, cinco más:

PAN - Sonora  
PSUM - Distrito Federal

PDM - Tlaxcala  
PPS - Estado de México  
PST - Aguascalientes

Observe que el Partido Popular Socialista se remitió al siguiente Estado "libre", porque los que le correspondían ya han sido ocupados. El problema se repite como en el procedimiento que expusimos en primer término, pero -- este es ya sustancialmente menor. Es seguro que no hayamos encontrado el sistema perfecto, pero sí el que en todo caso se puede aproximar más a un orden representativo de minorías por entidad federativa en el Pacto Federal.

Concluidas las rondas hasta agotar los 32 escaños que se ocuparán bajo el principio de la R.P., obtenemos el resultado siguiente.

PARTIDO ACCION NACIONAL

18 SENADORES ASIGNADOS

1. Baja California
2. Sonora
3. Chihuahua
4. Coahuila
5. Nuevo León
6. Campeche
7. Colima
8. Chiapas
9. Durango

10. Guerrero
11. Michoacán
12. Puebla
13. Querétaro
14. Quintana Roo
15. Tabasco
16. Tamaulipas
17. Yucatán
18. Zacatecas

PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE  
MEXICO

5 SENADORES ASIGNADOS

1. Nayarit
2. Distrito Federal
3. Jalisco
4. Baja California Sur
5. Morelos

PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO

3 SENADORES ASIGNADOS

1. Guanajuato
2. Tlaxcala
3. San Luis Potosí

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

3 SENADORES ASIGNADOS

1. Oaxaca

2. Estado de México

3. Sinaloa

PARTIDO SOCIALISTA DE LOS

3 SENADORES ASIGNADOS

TRABAJADORES.

1. Veracruz

2. Aguascalientes

3. Hidalgo

Queda como posible variante en el procedimiento anterior - que en lugar de considerar el % de votos con respecto al - total de los mismos, se tome la base de la representación - sobre la proporción que estos guardan con referencia a los ciudadanos empadronados. (Cuadros número 4 y 5). Siguiendo asimismo la técnica de asignación por "rondas", tenemos:

PARTIDO ACCION NACIONAL

18 SENADORES ASIGNADOS

1. Baja California Norte

2. Estado de México

3. Nuevo León

4. Sonora

5. Chihuahua

6. Campeche

7. Colima

8. Chiapas

CUADRO NUMERO. 4

PORCENTAJE DE LA VOTACION OBTENIDA POR LOS PARTIDOS POLITICOS MIÑORITARIOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, CON RESPECTO AL PADRON ELECTORAL CORRESPONDIENTE.

ENTIDAD FEDERATIVA \ PARTIDO POLITICO	ACCION NACIONAL	SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	DEMOCRATA MEXICANO	POPULAR SOCIALISTA	SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES
AGUASCALIENTES	11.79	0.81	1.19	0.77	1.84
BAJA CALIFORNIA	22.35	2.59	0.93	1.93	1.65
BAJA CALIFORNIA S.	9.55	1.89	0.00	0.75	0.71
CAMPECHE	4.22	0.42	0.17	0.49	0.17
COAHUILA	12.99	0.41	0.15	0.36	1.04
COLIMA	2.09	0.41	0.52	0.25	0.47
CHIAPAS	2.30	0.78	0.16	0.82	1.02
CHIHUAHUA	16.34	1.46	0.51	0.89	0.60
DISTRITO FEDERAL	18.00	6.59	2.00	1.76	1.64
DURANGO	10.35	1.27	0.46	0.73	0.39
GUANAJUATO	13.04	0.78	4.20	0.61	0.83
GUERRERO	2.22	1.04	0.27	0.39	0.65
HIDALGO	6.78	1.26	0.43	0.94	1.51
JALISCO	17.27	5.04	2.42	0.80	0.66
MEXICO	19.55	4.69	1.42	2.09	1.40
NICHUACAN	6.32	1.22	2.44	0.65	0.59
MORELOS	7.44	2.21	1.27	0.94	1.62
NAYARIT	1.10	4.85	0.38	0.67	0.15
NUEVO LEON	18.88	0.48	0.29	0.35	0.35
OAXACA	4.25	1.93	0.22	1.92	0.23
PUEBLA	8.75	1.80	0.58	1.11	0.60
QUERETARO	9.59	0.93	1.12	0.36	0.38
QUINTANA ROO	2.64	0.88	0.22	1.37	0.82
SAN LUIS POTOSI	6.38	0.58	2.71	0.35	0.55
SINALOA	6.70	3.56	0.32	1.12	0.53
SONORA	16.61	0.90	0.27	0.37	0.18
TABASCO	2.49	0.41	0.00	0.57	0.56
TAMAULIPAS	4.06	0.86	0.58	0.52	0.21
TLAXCALA	7.28	1.37	3.49	0.72	0.28
VERACRUZ	2.81	1.65	1.32	2.20	2.63
YUCATAN	10.40	0.62	0.07	0.28	0.07
ZACATECAS	6.96	1.20	0.51	0.34	0.34

CUADRO NUMERO 5

ORDEN DECRECIENTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN QUE CADA PARTIDO POLITICO MINORITARIO OBTUVO LAS VOTACIONES MAS ALTAS, CON RESPECTO AL PADRON ELECTORAL CORRESPONDIENTE.

PARTIDO ACCION NACIONAL	PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES
BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	GUANAJUATO	VERACRUZ	VERACRUZ
MEXICO	JALISCO	TLAXCALA	MEXICO	AGUASCALIENTES
NUEVO LEON	NAYARIT	SAN LUIS POTOSI	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA
DISTRITO FEDERAL	MEXICO	MICHOACAN.	OAXACA	DISTRITO FEDERAL
JALISCO	SINALOA	JALISCO	DISTRITO FEDERAL	MORELOS
SONORA	BAJA CALIFORNIA	DISTRITO FEDERAL	QUINTANA ROO	HIDALGO
CHIHUAHUA	MORELOS	MEXICO	SINALOA	MEXICO
GUANAJUATO	OAXACA	VERACRUZ	PUEBLA	COAHUILA
COAHUILA	BAJA CALIFORNIA S.	MORELOS:	HIDALGO	CHIAPAS
AGUASCALIENTES	PUEBLA	AGUASCALIENTES	MORELOS	GUANAJUATO
YUCATAN	VERACRUZ	QUERETARO.	CHIHUAHUA	QUINTANA ROO
DURANGO	CHIHUAHUA	BAJA CALIFORNIA	CHIAPAS	BAJA CALIFORNIA S.
QUERETARO	TLAXCALA	PUEBLA	JALISCO	JALISCO
BAJA CALIFORNIA S	DURANGO	TAMAULIPAS	AGUASCALIENTES	GUERRERO
PUEBLA	HIDALGO	COLIMA	BAJA CALIFORNIA S.	CHIHUAHUA
MORELOS	MICHOACAN	CHIHUAHUA	DURANGO	PUEBLA
TLAXCALA	ZACATECAS	ZACATECAS	TLAXCALA	MICHOACAN
ZACATECAS	GUERRERO	DURANGO	NAYARIT	TABASCO
HIDALGO	QUERETARO	HIDALGO	MICHOACAN	SAN LUIS POTOSI
SINALOA	SONORA	NAYARIT	GUANAJUATO	SINALOA
SAN LUIS POTOSI	QUINTANA ROO	SINALOA	TABASCO	COLIMA
MICHOACAN	TAMAULIPAS	NUEVO LEON	TAMAULIPAS	DURANGO
OAXACA	AGUASCALIENTES	GUERRERO	CAMPECHE	QUERETARO
CAMPECHE	CHIAPAS	SONORA	GUERRERO	NUEVO LEON
TAMAULIPAS	GUANAJUATO	OAXACA	SONORA	ZACATECAS
VERACRUZ	YUCATAN	QUINTANA ROO	COAHUILA	TLAXCALA
QUINTANA ROO	SAN LUIS POTOSI	CAMPECHE	QUERETARO	OAXACA
TABASCO	NUEVO LEON	CHIAPAS	NUEVO LEON	TAMAULIPAS
CHIAPAS	CAMPECHE	COAHUILA	SAN LUIS POTOSI	SONORA
GUERRERO	COAHUILA	YUCATAN	ZACATECAS	CAMPECHE
COLIMA	COLIMA		YUCATAN	NAYARIT
NAYARIT	TABASCO		COLIMA	YUCATAN

9. Durango
10. Guerrero
11. Michoacán
12. Puebla
13. Querétaro
14. Tabasco
15. Tamaulipas
16. Coahuila
17. Yucatán
18. Zacatecas

PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO  
DE MEXICO

5 SENADORES ASIGNADOS

1. Distrito Federal
2. Jalisco
3. Nayarit
4. Sinaloa
5. Baja California Sur

PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO

3 SENADORES ASIGNADOS

1. Guanajuato
2. Tlaxcala
3. San Luis Potosí



PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

3 SENADORES ASIGNADOS

1. Veracruz
2. Oaxaca
3. Quintana Roo

PARTIDO SOCIALISTA DE LOS  
TRABAJADORES

3 SENADORES ASIGNADOS

1. Aguascalientes
2. Morelos
3. Hidalgo

Un cuadro comparativo entre estas dos opciones, indica lo siguiente:

PRIMER PROCEDIMIENTO

¾ DE VOTOS CON RESPEC  
A LOS MISMOS

PAN.

1. Baja California Nte.
2. Sonora
3. Chihuahua
4. Coahuila
5. Nuevo León
6. Campeche

SEGUNDO PROCEDIMIENTO

¾ DE VOTOS CON RESPEC  
TO AL PADRON ELECTORAL

PAN.

1. Baja California Nte.
2. Sonora
3. Chihuahua
4. Coahuila
5. Nuevo León
6. Campeche

7. Colima
8. Chiapas
9. Durango
10. Guerrero
11. Michoacán
12. Puebla
13. Querétaro
14. Quintana Roo
15. Tabasco
16. Tamaulipas
17. Yucatán
18. Zacatecas

PSUM

1. Nayarit
2. Distrito Federal
3. Jalisco
4. Baja California Sur
5. Morelos

PDM

1. Guanajuato
2. Tlaxcala
3. San Luis Potosí

7. Colima
8. Chiapas
9. Durango
10. Guerrero
11. Michoacán
12. Puebla
13. Querétaro
14. México
15. Tabasco
16. Tamaulipas
17. Yucatán
18. Zacatecas

PSUM

1. Nayarit
2. Distrito Federal
3. Jalisco
4. Baja California Sur
5. Sinaloa

PDM

1. Guanajuato
2. Tlaxcala
3. San Luis Potosí

PPS

1. Oaxaca
2. Estado de México
3. Sinaloa

PPS

1. Oaxaca
2. Veracruz
3. Quintana Roo

PST

1. Veracruz
2. Aguascalientes
3. Hidalgo

PST

1. Morelos
2. Aguascalientes
3. Hidalgo

Como se ve, las diferencias que pueden producirse al utilizar uno u otro procedimiento son mínimas. La selección de cualquiera no repercute sustancialmente en el orden representativo que se desea, más sin embargo es importante advertir que los cambios en los índices de abstencionismo -- así como los cambios en las preferencias políticas de los ciudadanos, que no observen una dirección natural en alguna o varias entidades federativas, y que no correspondan a una lógica político electoral, como puede llegar a suceder, sí generarían considerables discrepancias entre uno y otra opción. Como ya señalamos, es por ello necesario que en el caso de que la reforma expuesta llegue a efectuarse, la legislación electoral establezca fórmulas electorales y -- procedimientos de asignación "abiertos" o "flexibles", que puedan enfrentar las contingencias que se presenten.

En resumen: Hemos expuesto un modelo de reforma política para la asignación de representantes de minoría en el Senado de la República, a través de una representación mixta - con dominante mayoritario que, respetando el principio del pacto federal, combine los principios de mayoría relativa y representación proporcional, siguiendo una fórmula electoral adecuada de reparto y un procedimiento de asignación particular por entidad federativa que se aproxime lo mayormente posible a un orden representativo de minorías.

IV

COMENTARIO FINAL

El espíritu de una voluntad nacional democratizadora, a pesar de circunstancias adversas en el orden económico y social, persiste en México como fundamento del proceso político general. El ejercicio de la libertad en la acción política, con proyección real en los ámbitos de gobierno, nos ha conducido a espacios y niveles que acreditan un considerable avance en el desarrollo y perfeccionamiento de una democracia llamada a ser el destino de la humanidad futura. Especialmente en el orden de la lucha por el poder político, y su ejercicio, por lo que corresponde a nuestro país, la tendencia no observa una dirección en sentido contrario y permite reconocer un esquema de expectativas favorables para su modernización. Esto define quizá, en un gran trazo, el contexto de una realidad para hacer efectiva una reforma política en el procedimiento electoral para conformar la Cámara de Senadores, facilitando en ella la representación de minorías.

Los antecedentes de la idea renovadora en tal institución, a través de la aplicación de los principios que animan la convivencia de las ideologías diversas de la nación en otras como los Congresos de los estados, buen número de Ayuntamientos y la Cámara de Diputados, señalan circunstancias y tiempo favorables a la misma. El modelo de reforma jurídica, electoral y político en términos directos, necesario para hacerla efectiva existe y no se contrapone al pacto federal, como tampoco afecta

la naturaleza de la representación, en el sentido que se ha expuesto, lo que nos permite confirmar la hipótesis central de este trabajo.

Ciertamente, la incognita que surge acerca de cómo podrá reaccionar la ciudadanía ante un nuevo procedimiento electoral en el caso, no es sencilla de resolver; si esto no impide una decisión favorable a la reforma, sería importante aún así considerar en un exámen preventivo la estrategia de inducción en el ánimo ciudadano.

En todo caso, de proceder la reforma, la adecuación de los ordenamientos jurídicos respectivos no se prevé como tarea sencilla. Implica un esfuerzo legislativo considerable en el que, además, posiblemente surgirían nuevas dudas acerca de los procedimientos operativos, no pudiendo dejar de examinarse la posibilidad de reformar también el procedimiento interno de votaciones en la Cámara de Senadores, en función de una nueva proporción numérica de representantes entre las fuerzas políticas.

NOTAS DE REFERENCIA

1. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. I Legislatura. Ed. Porrúa, México, 1980. t.V, p. 453.
2. Ortiz, Tadeo. "De la Inviolabilidad de las Instituciones Políticas y Leyes Fundamentales". Cuadernos de Causa, No. 5. Ed.- Centro de Documentación Política, A.C. México, 1977. p.14.
3. Hamilton, citado por Ortiz, Tadeo. op. cit. p.15.
4. Moya Palencia, Mario. "Federalismo y Descentralización Administrativa", en Investigación Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales -- Acatlán. México, 1981. p.21
5. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. p. 453.
6. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1980, pp. 188-122.
7. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p.460
8. Idem.
9. Otero, Mariano. "Voto Particular" citado por Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1983. Ed. Porrúa, México, 1983, p.449.
10. Carranza, Venustiano. "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916", citado por Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 747.
11. Bartlett Díaz, Manuel. "Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional", en Consulta Popular: Federalismo. Partido Revolucionario Institucional, México, 1982, p.28



12. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Descentralización de la Vida Nacional", en Pensamiento Político. Siete Tesis. Partido Revolucionario Institucional, V.II, México, 1984, pp.127-145.
13. Bartlett Díaz, Manuel op. cit., p. 28
14. Excepto algunos países como Alemania, la Unión de Republicas Socialistas Sovieticas, o China, por ejemplo.
- 15.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 49.
17. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., t.V, p. 670
18. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, - 1981, pp. 28-29.
19. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p.671
20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 29.
21. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p. 674
22. Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México, México, 1979, p. 577.
23. Ibid. p. 586
24. Carranza, Venustiano. "Mensaje del Primer...", loc. cit., -- p.747.

25. Ibid. p. 758
26. Ibid. p. 761
27. Idem.
28. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p.676.
29. Ibid. p. 677.
30. Ibid. p. 678-679
31. Ibid. p. 680-712.
32. Ibid. p. 713.
33. Ibid. p. 680.
34. Tena Ramírez, Felipe. Derecho..., p. 236.
35. Demichel, André; citado por Berlín Valenzuela, Francisco. De-  
recho Electoral. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 130.
- 36.. Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Ed. Porrúa, -  
México, 1982, pp. 136-137.
37. Ibid., p. 119
38. Tewfik El-Hakim; citado por Hermet, Gay. et. al. ¿Para que --  
sirven las elecciones. Ed. Fondo de Cultura Económica, México,  
1982, p. 9.
39. Rouquié, Alain. "El Análisis de las Elecciones no Competitivas:  
Control Clientista y Situaciones Autoritarias", en ¿Para que -  
sirven..., p. 54.

40. Ver: Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales..., pp.60-109
41. Ibid., p. 29.
42. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina. Ed. Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.
43. Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp.167-198.
44. Ibid. pp.204-248
45. Ibid. pp. 405-438
46. Otero, Mariano. "Voto Particular sobre el Acta de Reformas Constitucionales de 1847", en Leyes Fundamentales..., p. 450.
47. Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pp.606-629.
48. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 233.
49. Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 728.
50. Ibid. p. 735.
51. Ibid. p. 740.
52. Ibid. p. 744.
53. Ver: Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., pp. 238-240.
54. Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 740.
55. Rabasa, Emilio. op. cit., p.130.
56. Ver: Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticos. Ed. Sepsetentas Diana No. 98. México,1980.pp.182-183.

57. Carranza, Venustiano. "Mensaje del Primer...", pp. 756-757.
58. Ver: Los Derechos del Pueblo Mexicano. t.V., pp.334-345.
59. Idem.
60. Ver: Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., pp.244-245.
61. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 9° Transitorio: "El ciudadano primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la Ley Electoral, conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión."
62. Medina, Luis. Evolución Electoral en el México Contemporáneo. - Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978, pp. 13-14.
63. García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1917. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978. pp. 298-299.
64. Granados Chapa, Miguel Angel. La Reforma Política. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. Serie Ensayos No. 9, México, 1982, - p. 12.
65. Martínez Nateras, Arturo. El Sistema Electoral Mexicano. Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1979, p. 25.
66. Medina, Luis, op. cit., pp. 17-18.
67. García Orozco, Antonio. op. cit., pp.335-336.
68. Medina Luis. op. cit., p. 19.

69. García Orozco, Antonio. op. cit., p. 331.
70. Granados Chapa, Miguel Angel. op. cit., p. 13.
71. Martínez Nateras, Arturo. op. cit., p. 26
72. Ver: Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., pp. 251-254.
73. Memoria del Proceso Federal Electoral 1981-1982. Ediciones de - la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1982, p. 7.
74. Ibid. p. 9.
75. Saldivar, Américo. Ideología y Política del Estado Mexicano - - (1970-1976). Ed. Siglo Veintiuno, México, 1983, p. 147.
76. Peschard, Jacqueline. "Hacia un nuevo liderazgo nacional: el caso del Senado", en Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 1, oct.-dic. 1982, No.1, p.21.
77. Ver: Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p.115.
78. Ibid. pp. 51-52.
79. Ibid. p. 52.
80. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, España, 1970, p. 160.
81. Ibid. p. 173.

82. Finer, S.E. et. al. Política de Adversarios y Reforma Electoral. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 30.
83. El Principio de la Representación Proporcional en los procedimientos electorales surge y se desarrolla primeramente en países europeos como Bélgica y Suecia.
84. Ver: Campbell, Peter. "La Experiencia Europea: Sistemas Electorales y Gobiernos de Coalición", en Finer, S.E. et. al., op. cit., pp. 139-141.
85. Finer, S.E. et. al., op. cit., p. 27.
86. Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., p. 177.
87. Stuart Mill, John. "Del Gobierno Representativo". Cuadernos de Causa, No. 2. Ed. Centro de Documentación Política, A.C. México, 1977, p. 21.
88. Moya Palencia, Mario. op. cit., pp. 29-30.
89. Granados Chapa, Miguel Angel. op. cit., p. 111.
90. Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., p. 190.
91. Idem.
92. Del Palacio Díaz, Alejandro. Democracia a la Fuerza. Ed. Diana, México, 1979, p. 164.
93. Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., pp. 190-191.
94. Ibid. p. 192.
95. Stuart Mill, John. op. cit., p. 35

96. Ibid. p. 22
97. Los Derechos del Pueblo Mexicano. of. cit. p. 726
98. Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 148.
99. Ibid. p. 152.
100. Ver: Romerovargas Itubide, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Ediciones del Senado de la República, - México, 1967, pp. 57-58.
101. Ibid. p. 61
102. Ibid. pp. 62-63
103. Centenario de la Restauración del Senado, 1874-1974. Departamento del Distrito Federal, México, 1974, p. 43.
104. Laboulage, Eduardo, citado por Centario de la Restauración..., p. 43.
105. Ver: Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
106. Ver: Decreto Constitucional para la Libertad..., arts. 42-48.
107. Ver: Mendoza Contreras, Fernando. "Evolución del Senado Mexicano", en El Senado Mexicano, Ed. del Senado de la República, -- Epoca II; No. 3-4, marzo-agosto, 1983. p. 42.
108. Mora Plancarte, Norberto. Discurso pronunciado en la ciudad de México, D.F., el 11 de noviembre de 1914, en Centenario de la..., p. 23.
109. Mendoza Contreras, Fernando. op. cit., p. 43.

110. Otero, Mariano. "Voto Particular...", p.727.
111. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., pp. 727-729.
112. Ver: Zarco, Francisco. op. cit., pp. 220, 239-244, 577,777-780.  
Romerovargas Iturbide, Ignacio. op. cit., pp. 113-129. Los De  
rechos del Pueblo Mexicano, pp. 731-739.
113. Idem.
114. Zarco, Francisco. op. cit., p. 585.
115. Ver: Moya Palencia, Mario. op. cit., pp. 116-117.
116. Ver: Cosío Villegas, Daniel. op. cit., p. 30.
117. Ver: Maurice. Duverger. op. cit., pp. 190-194.
118. Ver: Rabasa, Emilio. op. cit., p. 170.
119. Ver: Cosío Villegas, Daniel. op. cit., p. 160.
120. Idem.
121. Peschard, Jacqueline. op. cit., p. 19.
122. Rabasa, Emilio. of. cit., p. 165.
123. Ver: Documentos Básicos de la Reforma 1854-1857, Partido Revolucionario Institucional, México 1982, t. IV., 84-89.
124. Ibid. pp. 92-93.
125. Ibid. pp. 100-101.
126. Fuentes Mares, Vicente. Biografía de una Nación, Ed. Océano, México, 1982, p. 211.



127. Ver: Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia. Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1969, pp. 404-407.
128. Fuentes Mares. op. cit., p. 210.
129. Cosío Villegas, Daniel. op. cit., pp. 168-169.
130. Hernández Gómez, Tulio. El otro Juárez. Publicaciones de Bibliófilos Oaxaqueños, México, 1979, p. 175.
131. Cosío Villegas, Daniel, op. cit., p. 134.
132. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p. 730.
133. Ver: Romerovargas Iturbide, Ignacio. op. cit., pp. 189-190.
134. Ibid. p. 192.
135. Knapp, citado por Romerovargas Ytubide, Ignacio. op. cit., - p. 206.
136. Ibid. p. 214.
137. Ver: Belisario Domínguez. Senado de la República, México, 1976, p. 19.
138. Ver: Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit., p. 731.
139. Ibid. p. 74.
140. Ibid. t. VI, p. 193.
141. Ver: "Resultados definitivos de las Elecciones del 4 de julio de 1982 para Senadores", en Ed. de la Reforma Política de la Comisión Federal Electoral, México, 1982, t. XI, pp. 141-155.

142. Idem.
143. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original de 1917, art. 58.
144. Hamilton. op. cit. p. 273.
145. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original de 1917, art. 56 fracción VII.
146. Ver: Herrera Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Ed. - Jus, México, 1964, pp. 55-57.
147. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional..., p. 142.
148. Memoria del Proceso Federal..., p. 105.
149. Ley Orgánica del Congreso General. Art. 70.
150. Brandeunburg, citado por Smith, Peter. Los Laberintos del Poder. El Colegio de México, 1981, p. 263.
151. Smith, Peter. op. cit., p. 263.
152. Peschard, Jacqueline. op. cit., p. 21.
153. Ibid. p. 20
154. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo Veintiuno, México, 1978, p. 115.
155. Moya Palencia, Mario. op. cit., p. 106.
156. Ver: Gutiérrez Salazar, Sergio Elias. La Dinámica Legislativa: El Período Ordinario de Sesiones y la Comisión Permanente. s/e. México, 1984. pp. 23-24.

157. Partido Acción Nacional. Iniciativa de Reformas a los Artículos 34, 35, 54, 56, 73, fracción XVI, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 7 de diciembre de 1965, México.
158. Ibid. p. 7
159. Idem.
160. Ibid. pp. 7-8
161. "Dictamen sobre la Iniciativa de Reformas a los Artículos - 34, 35, 54, 56, 73, fracción XVI, y 115 de la Constitución...", presentada por miembros del Partido Acción Nacional. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos. XLVI Legislatura. Diario de Debates, 23 de diciembre de 1966.
162. Ibid. p. 30.
163. Ibid. pp. 55-58.
164. Ibid. p. 60
165. Ibid. pp. 61-64
166. Ibid. p. 72. (La votación tuvo carácter nominal por el único punto de acuerdo, aunque la iniciativa del Partido Acción Nacional contenía proposiciones de otra naturaleza, además de la citada).
167. Partido Acción Nacional. Iniciativa de Reformas..., p. 10.
168. Memoria del Proceso Federal..., pp. 118-119.

169. Partido Acción Nacional. Iniciativa de Reforma al Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 23 de septiembre de 1980, México.
170. Vicencio Tovar, Abel. Revista DI. No. 83, junio de 1982, México. pp. 25-29.
171. Escudero Alvarez, Hiriam. Revista Omnia. No. 1. nov. de 1983, México, p.8.
171. Ortiz Mendoza, Francisco. Rev. Omnia., pp. 7-8.  
BIS
172. Partido Popular Socialista. Iniciativa de Reforma al Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 18 de octubre de 1977, México.
173. Ortiz Mendoza, Francisco. loc. cit.
174. Cruickshank García, Jorge. Rev. DI. No. 83, junio de 1982. México. p. 28.
175. Partido Socialista Unificado de México. Programa de Acción. p.28
176. Martínez Nateras, Arturo. op. cit. pp. 28-29.
177. Rincón Gallardo, Gilberto. Rev. Omnia, pp. 8-9.
178. Rincón Gallardo, Gilberto. Rev. DI, p. 25.
179. Rincón Gallardo, Gilberto. Rev. Omnia, p. 9.
180. Martínez Nateras, Arturo. op. cit., p. 77.
181. Rodríguez Lozano, Amador. La Reforma Política en el Senado: Una propuesta. mimeo., s/a, s/f,

182. Ver: "Resultados definitivos...", loc. cit.
183. Peschard, Jacqueline. op. cit. p. 18.
184. Partido Revolucionario Institucional. Declaración de Principios. México, 1984. p. 22.
185. Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico 1982-1983 y Plataforma Electoral. México, 1981. p. 18.
186. Ibid. p. 35.
187. Moya Palencia, Mario. op. cit. p. 121.
188. Martínez Corbalá, Gonzalo. Rev. Omnia, pp. 6-7.
189. Partido Revolucionario Institucional. Memoria XII Asamblea Nacional.
190. Excelsior, 19 de octubre de 1974. México.
191. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983. p. 40.
192. El Universal, 1º de agosto de 1983 México.
193. Ver: Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1983. pp. 690- 692; Namorado Urrutia, Pericles. "Teoría y - Práctica de los Sistemas Electorales", C.F.E. México, 1982. - - pp. 55-59) Casillas, Roberto. (Declaraciones a El Heraldó, enero 1984.)
194. Ver: El Universal, Julio 3 de 1984, " Es una Estructura menolítica el Senado"; El Universal, junio 26 de 1984, "El Senado, la parte más conservadora del Partido en el Poder"; Aguilera Azpetia, Juan. "Senado Pluripartidista", El Universal, enero 7 de - 1984, "Pide el PDM abran el Senado a la Oposición".

195. González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Ed. Era., México, 1983, p. 24.
196. Programa del "Coloquio sobre política y procesos Legislativos". Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión LIII Legislatura - Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 1984.
197. Rabasa, Emilio, op. cit. p. 121.
198. Camacho, Manuel, et. al. La Formación de una Cultura Nacional. Ed. Centro Tepoztlán, A.C., México, 1980, p. 21.
199. Peschard, Jacqueline. op. cit. p. 21
200. Namorado Urrutia, Pericles. "Teoría y Práctica de los Sistemas Electorales", en Ensayos sobre la Reforma Política III, Comisión Federal Electoral, México, 1982, p. 59.
201. Cotteret, Jean Marie. Los Sistemas Electorales. Ed. Oikos-Tan. España, 1973, p. 61.
202. Finer, S.E. et. al., op. cit., p. 37.
203. Ver: Hamilton. El Federalista. pp. 263-264; Existen sin embargo oponiones en contrario: Zarco, Francisco. op. cit., pp. 239-242; Duverger, Maurice. of. cit. pp. 190- 194.
204. Memoria del Proceso Federal..., p. 105.
205. Ibid. p. 65.
206. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 54, fracción II.
207. Para una consulta directa sobre el principio de la Representación proporcional en los procedimientos electorales, pueden verse las obras citadas de Namorado Pericles; Finer, et. al.; y Duverger.

208. Ver: "Resultados definitivos..."
209. Namorado Urrutia, Pericles. op. cit. pp. 42-43.
210. Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit., pp. 185- 186.
211. Namorado Urrutia, Pericles. op. cit. p. 44.
212. Ley Federal de Organizaciones Polfticas y Procesos Electorales. Artículos 154-163.
213. Namorado Urrutia, Pericles. op. cit., pp. 70-77.