

## Artículo 56

### Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El primer antecedente del artículo 56 lo encontramos en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, texto elaborado luego del derrocamiento de Iturbide, primer emperador de México. Dicho texto señala las primeras intenciones por hacer de México una república federal representativa. En su artículo segundo, dicho Plan señaló que los ciudadanos elegirían a los individuos del Cuerpo Legislativo del Congreso Nacional, del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Más, según consideró dicha base, la elección no sería por el momento de forma directa sino por medio de electores en la forma que prescribieran las leyes. Para el Senado se nombraría a dos individuos por cada junta electoral de provincia.<sup>1</sup> Dichos senadores, de acuerdo con el artículo octavo, integrarían el Senado, deberían residir en el lugar que señalara el Congreso Nacional y sus funciones serían:

celar la conservación del sistema constitucional; proponer al Cuerpo Legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fueren discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del Cuerpo Ejecutivo, a los diputados del Legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designara una ley clara y bien pensada; convocar a Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes

<sup>1</sup>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

56

### Sumario Artículo 56

|  |     |
|--|-----|
| Introducción histórica<br><b>Luis René Guerrero Galván</b><br>y <b>José Gabino Castillo Flores</b> . . . . .                             | 595 |
| Texto constitucional vigente. . . . .  | 599 |
| Comentario<br><b>Lorenzo Córdova Vianello</b><br>y <b>Gabriel Mendoza Elvira</b><br>Papel constitucional del Senado . . . . .            | 600 |
| Evolución del Senado en la historia<br>constitucional mexicana . . . . .   | 601 |
| El papel del Senado en la<br>transformación democrática . . . . .  | 607 |
| La figura del Senado en el<br>derecho comparado . . . . .  | 612 |
| Procedimiento de integración<br>del Senado de la República . . . . .   | 614 |
| Críticas a la integración del<br>Senado y eventuales<br>alternativas. . . . .  | 619 |
| Bibliografía . . . . .   | 622 |
| Anexo. Asignación de los<br>32 senadores por el principio<br>de representación proporcional<br>en la elección federal del 2012 . . . . . | 623 |
| Traectoria constitucional . . . . .  | 628 |

de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos que también designará la Constitución.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación, elaborada un año más tarde, ratificó lo estipulado en el Plan de Constitución al apuntar que los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serían nombrados por los ciudadanos de los estados (artículo 11);<sup>2</sup> mientras que en su artículo 12 decretó que se nombrarían dos senadores por cada estado. Cuando en 1824 se elaboró la primera Constitución federal, ya estaban contemplados los puntos más importantes sobre la materia. Dicho ordenamiento determinó, en su artículo 25, que el Senado se compondría de dos senadores por cada estado, elegidos “a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”.<sup>3</sup>

Por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 fijaron en 24 el número de individuos que compondrían la Cámara de Senadores.<sup>4</sup> Sin embargo, dado que a lo largo del siglo se estuvieron creando nuevos estados, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, elaborado en 1840, sólo precisó que la Cámara se compondría de dos senadores por cada Departamento (el periodo centralista de 1836-1846 señaló a los estados como departamentos), elegidos por las juntas departamentales respectivas (artículo 30).<sup>5</sup> De acuerdo con su artículo 31, cada dos años se renovarían el Senado en una tercera parte, para ello se dividiría en tres secciones el número de departamentos, colocándose por orden alfabético. Cada bienio se renovarían una tercera parte de senadores. Las elecciones para ello se realizarían el primero de septiembre.

Como puede apreciarse, durante la década de 1830 se habían fijado ya las líneas fundamentales en torno al número y elección de los senadores que compondrían el Senado. En la década de 1840, ya sólo se sumaron algunos aspectos nuevos. En el Primer Proyecto de Constitución de 1842, por ejemplo, se señaló que los diputados y senadores serían elegidos por los Colegios Electorales de los Departamentos (artículo 34).<sup>6</sup> Dicho ordenamiento ratificó que su elección se llevaría a cabo en la primera semana de septiembre del año anterior a la renovación (artículo 35). En el proyecto de Constitución se contempló, además, que la Cámara se renovarían por mitad cada dos años (artículo 36), a diferencia de la división tripartita considerada en el Proyecto de Reformas de 1840. Como elemento común con los otros ordenamientos jurídicos, el

<sup>2</sup>Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

<sup>3</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

<sup>4</sup>Leyes Constitucionales, 1836, artículo 8, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

<sup>5</sup>Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840\\_145/Proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_la\\_Nacion\\_Mexicana\\_su\\_relig\\_233\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Nacion_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml).

<sup>6</sup>Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er\\_proyecto\\_constitucion\\_25\\_08\\_1842.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf).

primer Proyecto de Constitución de 1842 conservó el señalamiento de que cada estado nombraría dos senadores (artículo 53).

Cuando ese mismo año se elaboró un Segundo Proyecto de Constitución se precisaron aspectos relacionados con la forma de elección de los senadores: se señaló, por ejemplo, que dicha elección se haría de manera directa por los electores secundarios el primer domingo de septiembre del año anterior a la renovación. La computación de los votos se llevaría a cabo por el Colegio Electoral del Departamento (artículo 26).<sup>7</sup> Un nuevo aspecto fue introducido a fines de la década de 1840. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se estipuló que además de los dos senadores nombrados por cada estado, la Ciudad de México, mientras fuera Distrito Federal, también nombraría dos senadores (artículo 6°).<sup>8</sup> En ese momento se consideró nuevamente que la renovación de los senadores se haría por terceras partes de la Cámara cada dos años (artículo 9°), como se había propuesto en 1840.

No obstante, la Cámara de Senadores entró en un abismo en la década de 1850 y permaneció ahí hasta la de 1870. La sesión del Congreso Constituyente de 1856 inició sus debates suprimiendo dicha Cámara a la cual se le consideró con una fuerte carga aristocrática y un importante sesgo político pues no tenía su origen en el pueblo sino que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales. El Dictamen de la Comisión sobre la Constitución Política de la República Mexicana de 1856, consideró en su Quincuagésimo párrafo que la existencia del Senado no llevaba un mejoramiento de las leyes ni a la perfección de las instituciones sino a una oposición ciega y sistemática. Consideró que “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”.<sup>9</sup> No fue sino hasta la década de 1870 cuando en la Cámara de Diputados nació la idea de crear nuevamente el Senado. A pesar de las oposiciones de diversos pensadores que consideraron esta división bicameral como una copia ciega del sistema político estadounidense, en 1872, fue presentado el proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En las adiciones y reformas al artículo 58 de 1874, se plasmó el siguiente texto:

- A. El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la Ley Electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.
- B. El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842\\_143/Segundo\\_proyecto\\_de\\_constituci\\_n\\_Le\\_do\\_en\\_la\\_Sesi\\_\\_1428\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi__1428_printer.shtml).

<sup>8</sup>Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

<sup>9</sup>*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 794-797.

<sup>10</sup>*Ibid.*, p. 797.

Con esto el Senado quedó reintegrado a la vida política, como puede apreciarse los lineamientos considerados fueron aquellos que ya se habían estipulado entre 1830-1840. Desde entonces esta disposición ya no fue alterada. Sólo en 1916 en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, se introdujo un cambio, el señalamiento de que los dos senadores por estado y por el Distrito Federal serían nombrados por elección directa. Este mismo punto fue retomado por la Constitución de 1917,<sup>11</sup> conservando también el hecho de que la legislatura de cada estado nombraría electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

<sup>11</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, artículo 56, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

## Artículo 56

Texto constitucional vigente

*Artículo 56.* La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.<sup>12</sup>

56

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

<sup>13</sup>Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933, 15-12-1986, 03-09-1993, 22-08-1996.

## Artículo 56

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello** y **Gabriel Mendoza Elvira**

56

### Papel constitucional del Senado

Tradicionalmente el Senado o Cámara Alta ha jugado un doble papel en aquellos sistemas constitucionales que instituyen el bicameralismo: por un lado, el de fungir como segunda cámara legislativa, lo que implica una función de revisión, contención y moderación de las actuaciones de la Cámara Baja que normalmente es más numerosa y, por ello, propensa, se dice, a los excesos legislativos.

Cabe señalar también que el Senado no constituye necesariamente una segunda instancia, ya que es frecuente que, como ocurre en el sistema constitucional mexicano, ésta tenga la misma capacidad de iniciativa legislativa que la Cámara de Diputados, por lo que la función de contención es más bien brindada por el mecanismo bicameral en su conjunto.

Un segundo papel que constitucionalmente juega el Senado, particularmente en los sistemas federales, es el de servir de órgano de representación de las entidades que han suscrito el pacto federal, a diferencia de la Cámara Baja que, generalmente, representa al pueblo.

Ahora bien, los orígenes del bicameralismo se remontan a la historia constitucional inglesa, en donde durante el periodo de consolidación de la monarquía absoluta se establece una organización del parlamento en dos cámaras que tenían por objeto la representación de diversas clases sociales; por un lado, la nobleza que estaba representada en la Cámara de los Lores y, por otro lado, los pequeños propietarios que estaban representados en la Cámara de los Comunes. A la larga, la Cámara de los Comunes terminaría siendo el órgano legislativo predominante, mientras que la de los Lores acabó teniendo una función eminentemente “consultiva”.<sup>14</sup>

El bicameralismo democrático nace en los Estados Unidos, en donde las mediaciones entre los delegados constituyentes de los trece Estados llevaron a pensar en un esquema de dos cámaras, una, la de los “Representantes”, en la que los pueblos de los Estados estarían representados de manera proporcional a su tamaño (habitantes), mien-

<sup>14</sup>Una amplia revisión histórica del parlamento es realizada por A. Marongiu, “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, tomo XXXI, Milán, Giuffrè Editore, 1981, pp. 724-757. Sobre la evolución del parlamento inglés, resultan particularmente interesantes, Walter Bagehot, *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005 y H.R.S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

tras que, en la otra, el “Senado”, las entidades estarían representadas de manera igualitaria.<sup>15</sup>

Cabe señalar que la experiencia norteamericana sirvió como modelo para todos los países que asumieron una forma de Estado federal, en donde, generalmente, la Cámara Baja representaba el pueblo y los estados estaban representados en la Cámara Alta. Y es que el esquema bicameral resulta funcional con el federalismo; esto es así porque el sistema federal que supone la unión de entidades originalmente autónomas que, en la medida en la que han cedido parte de esa autonomía al Estado federal para todos aquellos asuntos que son del interés común, y dado que las asambleas nacionales son órganos representativos del pueblo, en la segunda cámara los Estados federados pueden encontrar cabida de representantes de sus intereses como partes integrantes de dicha federación. Ejemplo de lo anterior, son los casos de Alemania, Canadá, Australia, Brasil y Argentina.<sup>16</sup>

De lo anterior no debe deducirse, sin embargo, que el sistema bicameral resulte inherente exclusivamente a los sistemas federales. Existen numerosos casos de Estados confederados o, incluso, centralistas (o unitarios) en los que el bicameralismo ha sido adoptado como forma de organización del Legislativo. En estos casos, la Cámara Alta sirve para representar las regiones en que se divide el país (como en el caso de España o de Italia), o bien, simple y sencillamente como una manera de autocontención del Poder Legislativo.<sup>17</sup>

En todo caso, independientemente de la función representativa que pueda jugar el Senado (de los estados federados, de entidades territoriales, de clases sociales o de grupos económicos o sociales), la estructura bicameral del Poder Legislativo dentro de los estados constitucionales fundamentalmente acaba jugando un papel que sigue la lógica de moderación sugerida por Montesquieu, “pues el reparto de poderes entre dos cámaras evita los abusos propios de la concentración del poder en una Cámara única”.<sup>18</sup>

## Evolución del Senado en la historia constitucional mexicana

En México, el Senado se estableció desde la primera Constitución del México independiente en 1824. A partir de entonces ha sido una institución presente hasta nuestros días, con excepción del periodo comprendido entre 1857 y 1874, en el cual la Constitución de 1857 lo suprimió estableciendo un poder legislativo unicameral. Dicha pre-

<sup>15</sup>Para una reconstrucción de los debates durante la convención constituyente de Filadelfia, véase, S.E. Morison y H.S. Commager, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, 2 tomos, México, Fondo de Cultura Económica, 1951; y Max, Farrand (ed.), *The records of the Federal Convention of 1787*, 3 tomos, New Haven y Londres, Yale University Press, 1966. Para el papel que juega el Senado en la estructura constitucional de los Estados Unidos, véase J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 3 tomos, Boston, Little, Brown and Company, 1858, en particular, tomo I, p. 381.

<sup>16</sup>Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 637-638; y también Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, Secretariado Europeo per le pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 403.

<sup>17</sup>Cfr. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 637-638 y 641 y ss.; y De Vergottini, *op. cit.*, pp. 403 y ss.

<sup>18</sup>Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 640.

sencia ha existido sin importar la forma de Estado establecida por las diversas constituciones; tanto las cartas fundamentales federalistas, como las centralistas de 1836 y de 1843, instituyeron un poder legislativo bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En la Constitución de 1824 se introdujo el sistema federal en México,<sup>19</sup> siguiendo una clara influencia de la Constitución de los Estados Unidos, que, a su vez, fue la primera Constitución federal moderna. En efecto, aunque la duración del encargo de los senadores fijado por cada Constitución era distinto, el mecanismo de designación establecido por la mexicana fue el mismo que el previsto por el artículo 1º, Tercera Sección, del texto fundamental norteamericano. De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución de 1824, el Senado se componía de dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovados por mitad de dos en dos años, esto es, no eran electos por votación directa del electorado. De esta forma, en su origen, el Senado fue un órgano federal puramente representativo de los estados miembros de la federación, es decir, se estructuró como “un elemento de equilibrio en la actividad legislativa y resguardo del sistema federal, respecto al punto de vista de los Estados”.<sup>20</sup>

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se suprimió el sistema federal, dando pie a una república centralista,<sup>21</sup> trayendo como consecuencia la desaparición de los estados para transformarse en departamentos del gobierno central, el cual tenía facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de esos departamentos. Sin embargo, muchas de las instituciones establecidas por la Constitución de 1824 siguieron manteniéndose, aunque fueron adecuadas a la nueva forma de Estado. Así ocurrió, por ejemplo, con la división de poderes, el sistema presidencial y el Poder Legislativo integrado por dos instancias. No obstante, la principal diferencia fue la introducción del Supremo Poder Conservador, un órgano encargado de controlar que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial no transgredieran las disposiciones previstas por la Constitución, pudiendo, si así fuera el caso, declarar la nulidad de sus actos.<sup>22</sup>

En la tercera de las leyes constitucionales se instituyó la Cámara de Senadores, estableciendo que estaría compuesta por 24 senadores elegidos a través de un complicado procedimiento de propuesta y de selección que seguía los pasos siguientes: 1. La Cámara de Diputados, el gobierno erigido en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia debían seleccionar cada uno, por separado y por mayoría de votos, a un número de individuos igual al de los senadores que debían elegirse (el artículo 9º de la mencionada Tercera Ley establecía que dicho órgano se renovarían por terceras partes cada dos años); 2. Esas listas se remitían a las Juntas Departamentales y cada una de ellas elegía, de los nombres que les eran propuestos, a un número de individuos igual

<sup>19</sup>Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, 20a. Ed., México, Porrúa, 1997, pp. 168 y ss.

<sup>20</sup>Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press, 1999, p. 228.

<sup>21</sup>Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 204 y ss.

<sup>22</sup>Sobre la figura del Supremo Poder Conservador, véase, Héctor Fix-Zamudio, “Breve introducción al juicio de amparo”, en Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 25 y ss.; Fix-Zamudio, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, en *op. cit.*, pp. 391 y ss.



al del número de senadores que debían renovarse; 3. Las nuevas listas, elaboradas por cada una de las Juntas Departamentales, se enviaban al Supremo Poder Conservador que tenía la encomienda de calificar las elecciones y declarar como senadores a aquellas personas que, por orden, hubieran recibido el mayor número de votos.

Lo anterior constituía un complicado y barroco procedimiento que, aun cuando incorporaba en la designación a las Juntas Departamentales, ello no significaba en modo alguno que los senadores tuvieran algún tipo de representación de las mismas.

Más tarde, en 1840, en medio de encrespada controversia acerca de las reformas constitucionales:

El 15 de julio estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se puso Gómez Farías y que después de apoderarse de la persona del presidente Bustamante y del Palacio Nacional, fue sofocado por el general Valencia. Estos acontecimientos estimularon a la Cámara de Diputados a ocuparse en las reformas a la Carta del 36, para lo cual tuvo en cuenta el Proyecto de Reforma.<sup>23</sup>

Para, finalmente, establecer que el Senado se compondría de dos senadores por cada Departamento, elegidos por las Juntas Departamentales respectivas.

Las Siete Leyes Constitucionales mantuvieron su vigencia hasta que el gobierno de Bustamante cayó como consecuencia de las Bases de Tacubaya que, en 1841, cesaron a los Poderes Supremos con excepción del Judicial.

Por su parte, la segunda Constitución centralista (las llamadas Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843) suprimió la figura del Supremo Poder Conservador, aunque conservó, en términos generales, los lineamientos constitucionales establecidos por las Siete Leyes de 1836. Sin embargo, la integración del Senado fue transformada profundamente por la nueva Constitución. En efecto, se estableció un número de integrantes mayor (63 senadores) que eran renovados por tercios cada dos años. Además, la designación de las dos terceras partes de sus miembros correspondía a las Asambleas Departamentales, mientras que la elección de la tercera parte restante se hacía a través de un procedimiento en el que intervenían la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Las dos terceras partes que debían elegir las Asambleas Departamentales eran designadas de la siguiente manera: Primero, cada una de las Asambleas debía elegir a un número de individuos igual al de senadores que debían renovarse; en segundo término, los resultados de las elecciones realizadas por las Asambleas Departamentales debían remitirse al Senado, el cual debía realizar los cómputos de los votos y declarar como senadores a quienes hubieran obtenido, en orden descendente, el mayor número de apoyos.

La otra tercera parte del Senado se integraba del modo siguiente: 1. De manera separada, la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia propondrían un número de individuos igual al de los escaños que debían

<sup>23</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 305.

renovarse; 2. Las listas de candidatos serían entregadas a la Cámara de Senadores o, durante sus recesos, a la diputación permanente, quien debía declarar senadores a aquellos candidatos que hubieran reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.

Esta particular integración del Senado, realizada a través de los dos procedimientos señalados, se complicaba todavía más, porque la misma Constitución preveía que las Asambleas Departamentales, al votar por los candidatos a senadores que debían elegir, debían nombrar a:

cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido algunos de los cargos siguientes: presidente o Vice-Presidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo Consejero de gobierno, o que sea Obispo o General de división (artículo 40).

Además, por su parte, en la tercera parte que les correspondía elegir, la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia debían postular como senadores a "...sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica" (artículo 39).

Como puede verse, las Bases Orgánicas de 1843 convertían a la Cámara de Senadores en un órgano de representación de intereses corporativos, con un carácter eminentemente aristocrático, lo que desnaturalizó aún más una institución que originalmente había sido adoptada en virtud de su funcionalidad en un régimen federal y cuyo sentido cambió radicalmente con las constituciones centralistas. Además, provocó que el Senado fuera el centro de las desconfianzas y sospechas de quienes luchaban por establecer un régimen liberal y democrático.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se reintrodujo la vigencia de la Constitución de 1824 (y con ella el federalismo), aunque con algunas reformas sustanciales. Específicamente se modificó el número de senadores, estableciéndolo en tres por cada Estado y adicionando, por primera vez, dos por el entonces Distrito Federal. Esta reforma constituyó un elemento relevante en la evolución del Senado mexicano, así como en la modificación en la naturaleza de su representación, porque se incluyó al entonces Distrito Federal que, para aquel entonces, tenía una concepción muy diversa a la que tiene hoy en día, pues era únicamente un departamento administrativo de la federación.

Según lo dispuesto en el artículo 8º de dicha Acta, cada Estado elegiría dos senadores, y un senador más igual al número de Estados era electo a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, en el entendido de que las personas que reunieran estos tres sufragios, quedaban electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombraba los que faltaren de entre los demás postulados.

La promulgación de la Constitución de 1857 marca el comienzo de una etapa importantísima en la historia del Poder Legislativo en México, pues es el único periodo en el que el Congreso tuvo una composición unicameral al suprimirse el Senado. Esta Constitución se inspiró, más que ninguna otra, en el principio democrático,<sup>24</sup> y por ello evitó contemplar cualquier institución que tuviera algún tinte autoritario.<sup>25</sup> En ese contexto, el Senado, que a causa de las características que le habían impreso las constituciones centralistas, en particular la de 1843, para entonces había adquirido la imagen de un órgano con resabios aristocráticos y conservadores, fue banco de las sospechas del constituyente de 1856-1857 que finalmente optó por su eliminación.<sup>26</sup>

Los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857 fueron particularmente convulsos. La pronta renuncia de Ignacio Comonfort a la presidencia, a menos de un año de haberla asumido, y la subsiguiente sustitución por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez; la Guerra de Reforma (1858-1861), la posterior intervención francesa (1863) y el consecuente imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), hicieron que la Constitución de 1857 tuviera plena vigencia hasta prácticamente 10 años después de haber sido promulgada. En efecto, no fue sino hasta 1867 cuando, reinstaurada la República, se convocó a nuevas elecciones en un contexto de normalidad política e institucional. Hasta entonces Benito Juárez pudo ejercer el cargo sin necesidad de hacer uso de las facultades extraordinarias que el estado de ex-

<sup>24</sup>Para Arnaldo Córdova, “lo novedoso en el 57 era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular; empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte del Estado nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático; soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero *desideratum* del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había assolado al país” (Arnaldo Córdova, “La Constitución liberal de 1857”, en *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 32). Ese carácter democratizador del constituyente se constata por el hecho de que el artículo del proyecto de constitución que establecía el carácter representativo, democrático y federativo del Estado mexicano (que vendría en el artículo 40 de la Constitución), fue aprobado sin discusión alguna (véase al respecto Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 833-834).

<sup>25</sup>Emilio Rabasa apunta con claridad las razones del temor que aquejaba a los constituyentes de 1856-1857: “...los hombres que tenían injerencia en la vida pública y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en todo lo que se refería al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el Ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de gobierno, sino la de representación enmascarada del dictador... en todos predominaba como un elemento superior del criterio la desconfianza en el Poder Ejecutivo y la fe ciega en la representación nacional pura, sabia y patriota” (Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 57-58).

<sup>26</sup>El mismo Rabasa comenta irónicamente esa decisión: “Se trataba de hacer, como encargo de la revolución, una Constitución democrática para una república representativa popular federal... sufragio universal, puesto que todos los hombres, mal que pese a los instruidos o a los ricos, son iguales... supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso, o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza, que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo, que no tiene más norma que la salud pública. Y si una cámara de representantes tiene los poderes de la nación, si lleva la voz de la nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella se gobierna por sí mismo, ¿para qué un Senado, residuo de instrucciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribió el Senado” (*Ibidem*, p. 65).

cepción prevaleciente había impuesto, con lo que enfrentó las limitaciones y desventajas que le imponía la organización unicameral de la Constitución de 1857.

En la convocatoria para la nueva elección de los poderes federales, expedida el 14 de agosto de 1867, Juárez incluyó una consulta a los ciudadanos para que autorizaran al nuevo congreso a reformar la Constitución en cinco puntos, sin tener que recurrir al procedimiento de reforma establecido en la misma Carta Magna. Entre esos puntos se encontraba el restablecimiento del Senado, con la clara intención de que éste sirviera de freno y de contrapeso a la Cámara de Diputados para facilitar así la acción de gobierno.<sup>27</sup>

Sin embargo, no sería sino con las reformas efectuadas a la Constitución en 1874, a iniciativa y bajo el gobierno de Lerdo de Tejada, cuando el Senado finalmente se reinstaló como segunda cámara del Congreso, de manera paralela a la de diputados.

A partir de ese año, la Cámara de Senadores se compuso de dos senadores por cada Estado y dos por el entonces Distrito Federal, elegidos por medio de una elección indirecta en primer grado. Las legislaturas de cada Estado declaraban electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o bien, elegían de entre los que obtuvieron la mayoría relativa, renovándose por mitad cada dos años. De esta forma, se volvió a la integración original que tenía el Senado en la Constitución de 1824, es decir, dos legisladores por Estado, conservando además la adición de las Actas de Reforma por lo que hace a los dos senadores que le correspondían al entonces Distrito Federal.

Por su parte, la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 56, estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el entonces Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la legislatura de cada Estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La primera reforma a este artículo, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

Con la segunda reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de

<sup>27</sup>Las modificaciones para las cuales se pedía la autorización de los electores eran: a) el restablecimiento de un Congreso bicameral; b) otorgar al presidente la facultad de poder plantear un veto suspensivo de las leyes; c) establecer que los informes que debía rendir el Ejecutivo al Legislativo fueran presentados por escrito y no compareciendo personalmente; d) impedir que la Diputación Permanente pudiera convocar de manera discrecional a sesiones extraordinarias del Congreso, y e) determinar un mecanismo para designar a un sustituto en caso de falta absoluta del presidente y del presidente de la Suprema Corte de Justicia (quien suplía al jefe del Ejecutivo en caso de ausencia). Véase al respecto, Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 685-689.

que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que, a partir de la elección federal de 1994, se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y al antes denominado Distrito Federal, de los cuales, uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que, si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada Estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la Cámara Alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del entonces Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, de 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la cuarta reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada el 22 de agosto de 1996, se mantiene la integración con los 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada Estado y el entonces Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes 32 son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Finalmente, en la quinta y última reforma al citado artículo constitucional, publicada el 29 de enero de 2016, en materia de reforma política de la Ciudad de México, con motivo de la reestructuración política del Distrito Federal, únicamente se modifica el texto adecuando el nombre de la entidad como Ciudad de México, manteniendo el mismo número de senadores para la integración de la Cámara y la forma de elección.

## El papel del Senado en la transformación democrática

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917, y hasta 1988, el Senado fue un coto de acceso exclusivo para el así llamado “partido oficial”. Independientemente de

sus reformas, el sistema electoral utilizado para elegir a sus integrantes, un sistema de fórmulas (listas de dos fórmulas de senadores propietario y suplente, en cada entidad federativa) y la particular situación de hegemonía política del partido gobernante que lo hacían ser, de manera invariable, el partido con mayor votación en todos los estados, provocó que el Senado jamás hubiera reflejado (a diferencia de la Cámara de Diputados), la antes efímera, pero gradualmente mayor, pluralidad política del país que fue desarrollándose desde finales de los años sesenta.

No fue sino hasta que en las elecciones de 1988, en el marco de la efervescencia política causada por la escisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la postulación del exgobernador priista de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a la Presidencia por el opositor Frente Democrático Nacional, cuando por primera ocasión la oposición ocupó los primeros escaños en el Senado. Se trató de los cuatro escaños ganados por los dos candidatos a senadores postulados por dicho Frente (que el año siguiente formarían parte del Partido de la Revolución Democrática) en el entonces Distrito Federal y los dos postulados en el estado de Michoacán, que en conjunto representaban el 6.25 por ciento del Senado de la República.

Sin embargo, no debe olvidarse que la reforma de 1986 había establecido que el Senado se renovarían por mitades cada tres años, disponiendo que de los senadores que resultaran elegidos en 1988, la mitad permanecería en su encargo por seis años y la mitad restante únicamente tres para que, en 1991 pudiera darse pie a la renovación escalonada por mitades cada tres años. En ese sentido, de los dos senadores elegidos en cada entidad, el correspondiente a la primera fórmula acabaría el periodo de seis años y el de la segunda fórmula permanecería en su encargo solamente tres.

Ese hecho provocó que, de los cuatro senadores elegidos en 1988, el recientemente surgido Partido de la Revolución Democrática, pasara a tener solamente dos puestos en la Cámara Alta, ya que dicho partido no logró la victoria en ninguna de las 32 entidades federativas en las elecciones federales de 1991. Sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) logró ganar la elección en Baja California, lo que le valió alcanzar ese año el primer senador en su historia. De esta manera, en el periodo legislativo que va de 1991 a 1994 el PRI pasó a tener 61 senadores (uno más que en el trienio previo) por tres que sumó la oposición en conjunto.

La reforma de 1993, como hemos visto, aumentó al doble el número de integrantes del Senado, para un total de 128 legisladores. Además, introdujo un particular mecanismo electoral mediante el cual, en cada entidad tres senadores serían asignados al partido que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y uno más, llamado de primera minoría, a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar de la votación. Los resultados de la elección y los escaños obtenidos por cada partido son los siguientes:<sup>28</sup>

<sup>28</sup>Debe recordarse que la reforma de 1993, publicada el 2 de septiembre de ese año, incluyó en su artículo Tercero Transitorio que en la elección federal de 1994, se elegirían solamente a dos senadores de mayoría relativa y al senador de primera minoría en cada estado. Es decir, no se renovarían la totalidad del órgano, sino solamente las tres cuartas partes del mismo. En razón de lo anterior, los 32 senadores que habían sido elegidos en 1991 por seis años, concluirían su mandato, terminando su encargo en 1997. Para ajustar los tiempos, el Artículo Transitorio mencionado, determinó también que en las elecciones de 1997 se elegirían a 32 senadores, uno en cada estado, por tres años, de manera que en el año 2000 se permi-

Cuadro 1

| PARTIDO | PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA | SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA (1991-1994) | SENADORES DE PRIMERA MINORÍA (1994) | TOTAL DE SENADURÍAS | PORCENTAJE DEL SENADO |
|---------|--|---|-------------------------------------|---------------------|-----------------------|
| PAN     | 25.73%                                     | 1   | 24                                  | 25                  | 19.53%                |
| PRI     | 50.24%                                     | 95  | 0                                   | 95                  | 74.22%                |
| PRD     | 16.83%                                     | 0   | 8                                   | 8                   | 6.25%                 |
| Totales | 92.8%                                      | 96  | 32                                  | 128                 | 100%                  |

Datos tomados de la *Memoria del proceso electoral federal 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1995; y de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 358.

La reforma electoral de 1996, con la que se modificó el mecanismo de integración del Senado, reduciendo a tres los legisladores elegidos en cada entidad federativa, dos de los cuales eran otorgados al partido político que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y el tercero a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar en la votación, asignando los 32 senadores restantes mediante un sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional, constituyó una inyección de pluralismo en la Cámara Alta que permite una distribución de escaños que refleja mejor las preferencias electorales de los partidos políticos y, además, permite el acceso de nuevas fuerzas políticas en el Senado.<sup>29</sup>

En efecto, a raíz de la elección de 1997, en la que se eligió únicamente a los 32 senadores de representación proporcional,<sup>30</sup> el Senado quedó integrado de la siguiente manera:

Como puede observarse, el PRI mantuvo la mayoría de los legisladores en el Senado, pero ello fue así, porque en 1997 no se renovó la totalidad de la Cámara, a diferencia de lo que ocurrió con la Cámara de Diputados en la que, a partir de ese año, ningún partido alcanzó a tener, por sí solo, la mayoría absoluta de los escaños, obligando consecuentemente la formación de consensos. Sería hasta la elección federal del año 2000 cuando, a raíz de la renovación total del Senado, cuando los resultados de la reforma de 1996 se verían reflejados plenamente en dicho órgano. En efecto, la composición de la Cámara de Senadores a partir del año 2000 fue la siguiente:

tiera la renovación total del órgano, tal como lo estableció la reforma de 1993. Dichas disposiciones constitucionales pueden disponerse en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>.

<sup>29</sup>Woldenberg, señala, a propósito de la reforma de 1996 que, gracias a ella "...la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada... (y) se inyectó mayor pluralismo a la cámara alta" (José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, pp. 103-104).

<sup>30</sup>En dicho artículo se estableció que en 1997 se elegirían, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, 32 senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, que durarían en funciones del 1 de septiembre de 1997 a la fecha en que concluyera dicha legislatura (a efecto de lograr la renovación total de la cámara en el año 2000).



Cuadro 2

| PARTIDO | SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA | SENADORES DE REPRESENTACIÓN         |                     | TOTAL DE SENADORES | PORCENTAJE DE LA CÁMARA |
|---------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|
|         |                               | SENADORES DE PRIMERA MINORÍA (1994) | PROPORCIONAL (1997) |                    |                         |
| PAN     | 0                             | 24                                  | 9                   | 33                 | 25.78%                  |
| PRI     | 64                            | 0                                   | 13                  | 77                 | 60.16%                  |
| PRD     | 0                             | 8                                   | 8                   | 16                 | 12.5%                   |
| PT      | 0                             | 0                                   | 1                   | 1                  | 0.78%                   |
| PVEM    | 0                             | 0                                   | 1                   | 1                  | 0.78%                   |
| TOTALES | 64                            | 32                                  | 32                  | 128                | 100%                    |

Datos tomados de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 475.

Cuadro 3

| PARTIDO                   | PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA | SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA | SENADORES DE PRIMERA MINORÍA | SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | TOTAL DE SENADORES | PORCENTAJE DE LA CÁMARA |
|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--|--------------------|-------------------------|
| PRI                       | 36.74%                            | 32                            | 15                           | 13                                       | 60                 | 46.88%                  |
| PAN <sup>1</sup>          | 38.11%                            | 27                            | 10                           | 9  | 46                 | 35.94%                  |
| PVEM <sup>1</sup>         |                                   | 1                             | 0                            | 4  | 5                  | 3.91%                   |
| PRD <sup>2</sup>          | 18.85% <sup>3</sup>               | 4                             | 7                            | 4  | 15                 | 11.72%                  |
| PT <sup>2</sup>           |                                   | 4                             | 0                            | 1  | 1                  | 0.78%                   |
| Convergencia <sup>2</sup> |                                   | 0                             | 0                            | 1  | 1                  | 0.78%                   |
| Totales                   | 93.7%                             | 64                            | 32                           | 32                                       | 128                | 100%                    |

Datos tomados de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 534-536.

<sup>1</sup>Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio.

<sup>2</sup>Partidos que participaron coaligados, junto con el Partido Alianza Social y con el Partido de la Sociedad Nacionalista en la Alianza por México.

<sup>3</sup>Porcentaje total de la Alianza por México.

Las elecciones federales de 2006 reprodujeron lo que desde el año 2000 se ha venido produciendo como un natural efecto de la pluralidad de la sociedad mexicana reflejada en las urnas. En dicha elección la Cámara de Senadores quedó integrada de la siguiente manera:



Cuadro 4

| PARTIDO                   | PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA | SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA | SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | TOTAL DE SENADORES | PORCENTAJE DE LA CÁMARA |
|---------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--|--------------------|-------------------------|
| PAN                       | 33.63%                            | 41                            | 11                                       | 52                 | 40.62%                  |
| PRI <sup>1</sup>          | 27.99%                            | 27                            | 6  | 33                 | 25.78%                  |
| PVEM <sup>1</sup>         |                                   | 2                             | 4  | 6                  | 4.69%                   |
| PRD <sup>2</sup>          |                                   | 23                            | 6  | 29                 | 22.66%                  |
| PT <sup>2</sup>           | 29.7%                             | 0                             | 2  | 2                  | 1.56%                   |
| Convergencia <sup>2</sup> |                                   | 3                             | 2  | 5                  | 3.91%                   |
| PNA                       | 4.04%                             | 0                             | 1  | 1                  | 0.78%                   |
| Totales                   | 95.36%                            | 96                            | 32                                       | 128                | 100%                    |

Datos tomados del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. (2006). Encuestas y resultados electorales, Elecciones Federales 2006. Ciudad de México: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A de C. V., pp. 74-76.

<sup>1</sup>Partidos que integraron la Coalición la Alianza por México.

<sup>2</sup>Partidos que integraron la Coalición por el Bien de Todos.

Cuadro 5

| PARTIDO | PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN EMITIDA | SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA | SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | TOTAL DE SENADORES | PORCENTAJE DE LA CÁMARA |
|---------|-----------------------------------|-------------------------------|--|--------------------|-------------------------|
| PAN     | 26.32%                            | 29                            | 9  | 38                 | 29.69%                  |
| PRI     | 31.16%                            | 41                            | 11                                       | 52                 | 40.63%                  |
| PRD     | 18.6%                             | 16                            | 6  | 22                 | 17.19%                  |
| PT      | 4.65%                             | 2                             | 2  | 4                  | 3.13%                   |
| PVEM    | 5.73%                             | 7                             | 2  | 9                  | 7.03%                   |
| MC      | 4.03%                             | 1                             | 1  | 2                  | 1.56%                   |
| NA      | 3.69%                             | 0                             | 1  | 1                  | 0.78%                   |
| Total   | 94.18%                            | 96                            | 32                                       | 128                | 100%                    |

Datos tomados del Instituto Federal Electoral. (2013). Memoria del Proceso Electoral Federal 2011/2012, tomo 2, Impreso en México. pp. 296 y 315.

Las elecciones federales de 2012 tampoco arrojaron como resultado el que algún partido político contara con una mayoría absoluta predefinida en el Senado de la República, por lo que todas las decisiones requieren del consenso de, al menos, dos fuerzas políticas representadas en dicha Cámara. Un dato que vale la pena resaltar es que,

con motivo de la reforma electoral de 2007, la figura de las coaliciones electorales se reformó de manera tal que los emblemas de los partidos políticos que integran una coalición (sea total o parcial) aparecen de manera diferenciada en la boleta. Por esa razón, cada partido político, con independencia de si concurre a una elección coaligado con alguna otra (u otras) fuerza(s) política(s), obtiene un número de votos claramente identificable —a diferencia de lo que había ocurrido hasta entonces, en el sentido de que la determinación final de los votos que se le asignaban a los partidos que se coaligaban electoralmente dependía de las condiciones establecidas en el respectivo convenio de coalición. A partir de ello, la integración de la Cámara de Senadores electa en 2012 es la siguiente:

### La figura del Senado en el derecho comparado

La estructura del Senado varía de un país a otro, los métodos de designación son un elemento a distinguir, así como el número y periodo de mandato de los senadores y los requisitos que exige la Constitución de cada estado para poder aspirar a dicho cargo. Veamos algunos de los casos más emblemáticos.

#### *Estados Unidos de Norteamérica*

El Senado de los Estados Unidos, que, como hemos señalado, sirvió como modelo para la adopción del modelo bicameral en nuestro país, se compone de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispone de un voto. Su renovación es escalonada, por tercios, cada dos años. El vicepresidente de los Estados Unidos es presidente del Senado, pero no tiene voto sino sólo en el caso de empate.

#### *América Latina*

En el caso de Argentina el Senado se integra por 72 legisladores, a razón de tres por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos (figura similar a la de la primera minoría). Cabe destacar que el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. Al determinarse constitucionalmente la renovación parcial del cuerpo, todos los senadores de un mismo distrito concluyen su mandato conjuntamente, ya que es la única forma de poder elegir dos representantes por el partido que gane la elección y uno por el que finalice en segundo término. La duración en el cargo es de seis años y podrán ser reelectos indefinidamente.

Por otro lado, en Bolivia el Senado nacional está conformado por 36 senadores, cuatro por cada departamento, su asignación se hace por el sistema proporcional, de conformidad con las normas constitucionales y electorales. El mandato constitucional es de cinco años y la renovación de la cámara es total.

Tratándose de Brasil, el Senado federal se compone por 81 senadores, tres miembros elegidos por cada uno de los estados y del Distrito Federal, con un mandato de ocho años. La representación de cada estado y del Distrito Federal es renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. Como se ve, Brasil conserva el concepto del Senado como órgano de representación de las entidades que forman la federación.

En Colombia, el Senado está conformado por 100 miembros, elegidos en una circunscripción nacional y con dos senadores elegidos también en circunscripción nacional, pero por comunidades indígenas, cuya elección se regirá por el sistema de cociente electoral, esto es, mediante el principio de representación proporcional.

En Chile, el Senado se compone por 38 miembros elegidos en votación directa, dos por cada circunscripción senatorial, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. Todos los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años.

Ahora bien, en el caso de Paraguay, la Cámara de Senadores se compone de 45 miembros titulares, como mínimo, y de 30 suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional; no obstante, la ley podrá acrecentar la cantidad de senadores, conforme con el aumento de los electores.

En Uruguay, la Cámara de Senadores se compone de 30 miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, mediante el sistema de representación proporcional. Se integra, además, con el vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su presidencia, y la de la Asamblea General. Los senadores duran cinco años en sus funciones.

## Europa

En Alemania, el Senado o Consejo Federal (*Bundesrat*) es el órgano constitucional de la Federación, a través del cual los *Länder* (las entidades federativas), participan en la legislación y administración de la Federación, así como en los asuntos de la Unión Europea.

Los miembros del *Bundesrat* (68) son de los gobiernos de los *Länder*. Éstos no son elegidos, sino que son designados y cesados por el gobierno del respectivo *Land*, pudiendo enviar tantos miembros como votos tenga. El número de miembros que posee cada *Land* depende del número de habitantes del mismo, teniendo entre tres y seis votos.

Como las votaciones no son expresión de la voluntad política de las personas que integran el *Bundesrat*, sino del respectivo *Land*, los votos de cada *Land* se depositan o emiten en bloque, de forma tal que los miembros del *Bundesrat* están sujetos a las instrucciones del gobierno del *Land* que los envía.

En España, el Senado es la cámara de representación territorial. En cada provincia se eligen cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por los

votes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituye una circunscripción para efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen, cada una de ellas, dos senadores. Las comunidades autónomas designan, además, un senador, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los respectivos estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

En Italia, el Senado de la República es elegido sobre una base regional. El número de los senadores electivos es de 315. Ninguna región podrá tener un número de senadores inferior a siete, si bien Molise tiene dos y el Valle de Aosta uno. La distribución de los escaños entre las regiones, previa aplicación de los preceptos constitucionales, se hace en proporción a la población de aquéllas, con base en el último censo general, sobre la base de cocientes enteros y de los restos más altos.

Los senadores son elegidos por sufragio universal y directo de los electores que tengan 25 años de edad cumplidos. Serán elegibles como senadores, los electores que hayan cumplido 40 años de edad. Será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido presidente de la República. Además, el propio presidente puede nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la patria, por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario. El Senado de la República es elegido por un periodo de cinco años y no se podrá prorrogar la duración de la cámara sino por ley, y únicamente en caso de guerra.

## Procedimiento de integración del Senado de la República

El artículo 56 constitucional establece el procedimiento de integración del Senado de la República, es decir, los principios electorales conforme con los que se eligen a sus integrantes y, por último, la duración del encargo.

Por lo que hace a la integración, debe señalarse que el número de senadores, aun cuando una cuarta parte de ellos son elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional, responde a un múltiplo de cuatro por Estado y la Ciudad de México.

Ahora bien, los principios que se utilizan para elegir a los senadores responden a un sistema electoral mixto, que se utiliza también en la integración de la Cámara de Diputados, en el que se incluye tanto la elección por mayoría relativa como la de representación proporcional, pero con una tercera variante que es la primera minoría.

Debe señalarse que la figura de los senadores de primera minoría coincide con el mecanismo electoral que Dieter Nohlen ha denominado *sistema proporcional*

*compensatorio*,<sup>31</sup> según el cual se adjudica directamente una senaduría al partido que haya ocupado el segundo lugar en la votación, atendiendo a circunscripciones uninominales constituidas por las entidades federativas y Ciudad de México.

Por otra parte, debe destacarse una particularidad del texto del artículo que se analiza, que ha suscitado diversas interpretaciones e, incluso, llegó a provocar un pronunciamiento específico de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>32</sup> que es la parte del texto en que se señala que “la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, *por sí mismo*, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate”.

A este respecto, la Sala Superior, por unanimidad de votos, estableció que, si bien los artículos 41 y 56 constitucionales e, incluso, teniendo presente el contenido de las restantes disposiciones que integran la Constitución federal, se puede apreciar claramente que en ningún momento el texto de la misma hace referencia expresa a las coaliciones, sino que la única institución establecida y regulada en forma explícita, a través de la determinación de principios y reglas generales, son los partidos políticos, ello no implica en ningún momento que la finalidad sea excluir a las coaliciones del orden jurídico político mexicano o limitar la posibilidad de que éstas puedan formarse, además de que, en todo caso, del texto constitucional no se advierte tampoco disposición alguna que limite las atribuciones del legislador ordinario para regular las formas de participación de los partidos políticos en la elección de senadores.

En este sentido, dicho órgano jurisdiccional estimó que, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional, principalmente, de los artículos 41, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 58, párrafo 1; 59, párrafo 4; 60, párrafo 4, y 61, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente, que encuentran sus correlativos en los diversos 87, párrafo 1; 88, párrafo 1; 89, párrafo 1, incisos c) y d); 90 párrafo 1; 91 y 92 de la Ley General de Partidos Políticos, preceptos estos últimos en los que se prevé que las coaliciones serán consideradas como un solo partido político para los efectos de la asignación de diputados y senadores por el principio de la representación proporcional, debía entenderse que las coaliciones sí participan en la asignación de la senaduría de primera minoría, aun cuando una interpretación gramatical del texto en comento, por señalar que es el partido político por sí mismo, pudiese conducir a considerar lo contrario.

Asimismo, para apoyar su conclusión, el Tribunal Electoral consideró que, si se interpretase que sólo los partidos políticos pueden acceder a la senaduría por primera minoría, por una parte, puede darse el caso en el que todos los partidos políticos nacionales que eventualmente participaran en el proceso electoral federal decidieran ejercer su derecho a formar coaliciones, postulando fórmulas de candidatos a senadores en forma coaligada, sin que ningún partido político contendiera de manera individual, entonces

<sup>31</sup>Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 112.

<sup>32</sup>Véase, sentencias recaídas en los recursos de apelación y reconsideración SUP-RAP-019/2000 y SUP-REC-013/2000, de 6 de junio y 16 de agosto de 2000, respectivamente.

resultaría que ninguno de los senadores de primera minoría se asignaría a las coaliciones y así se provocaría que la Cámara de Senadores se integrara parcialmente, con sólo noventa y seis senadores, y no los ciento veintiocho que expresamente se dispone en la Constitución federal, lo cual es inadmisibles; y por la otra, implicaría darle un valor diferenciado al voto de los ciudadanos, ya sea que éste se emita en favor de una coalición o de un partido político, lo cual es contrario al principio de universalidad del sufragio, pues al voto emitido en favor de una coalición se le estaría dando un valor inferior, en tanto no tendrían efectos para la asignación de senadores de primera minoría.

Por lo que hace a los senadores de representación proporcional, como se señaló en apartados precedentes, su método de elección se estableció con el objeto de lograr una cierta pluralidad proporcional en la Cámara, es decir, que los partidos minoritarios accedieran también a algunos escaños, pues debe recordarse que “la representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”,<sup>33</sup> intentando “...colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación”,<sup>34</sup> de manera tal que existan los menores votos posibles que no obtengan representantes.

Ahora bien, el artículo 56 constitucional delega la facultad de diseñar la fórmula y reglas conforme con las que se asignarán esos 32 senadores de representación proporcional al legislador ordinario, bajo la única condicionante de que será mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. En este tenor, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos deben registrar una lista de 32 fórmulas (propietario y suplente) de candidatos para ser votada mediante este principio.

Al respecto, es importante señalar que tratándose de la integración de las respectivas fórmulas debe seguirse el principio de paridad que establece el artículo 41 constitucional, esto es, los partidos políticos deben garantizar la paridad entre los géneros.

En el comentario correspondiente al artículo 54 de este estudio se precisó la ruta evolutiva legal, así como criterios institucionales, administrativos o jurisdiccionales, que han tenido en el derecho electoral mexicano las acciones afirmativas en materia de género. Sin duda éstas constituyen el origen del principio de paridad reconocido actualmente en el artículo 41 de la Constitución y que aplica, en cuanto principio general de la postulación de candidaturas a cargos de representación popular tanto a la Cámara de Diputados, como al Senado de la República.

Por lo que hace a la fórmula de asignación de los senadores de representación proporcional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 21, establece que se utilizará una fórmula de proporcionalidad pura que consta de *cociente natural* y *resto mayor*. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

<sup>33</sup>Nohlen, *op. cit.*, p. 93.

<sup>34</sup>Ricardo Becerra y José Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario Electoral*, tomo II, San José, IIDH, 2000, p. 1110.

- a) Mediante el elemento de *cociente natural* se asignarán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y
- b) Después de aplicarse el *cociente natural*, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de *resto mayor* (que consiste en el remanente más alto entre los restos de votaciones de cada partido después de haber participado en la distribución mediante el cociente natural), debiendo seguirse el orden decreciente de los restos de votos no utilizados de cada uno de los partidos políticos.

El *cociente natural* es el resultado de dividir la votación nacional emitida (entendida como la votación total que fue emitida, menos los sufragios de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido el 3 por ciento de la votación y los votos nulos, los de los candidatos no registrados, así como los votos de los candidatos independientes),<sup>35</sup> entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

A este respecto, es importante mencionar que en la pasada reforma electoral de 2014,<sup>36</sup> mediante la cual, entre otros, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se elevó el umbral mínimo para tener derecho a la asignación de senadores de representación proporcional, del 2 al 3 por ciento de la votación total emitida, en correlación al que se exige ahora para mantener el registro. Esta barrera legal a la entrada en vigor de dicha norma, en realidad, como lo refiere Nohlen:

limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera, y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta,<sup>37</sup>

De esta manera dicha barrera constituye un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la vida política nacional y, por lo tanto, no ofrece un equilibrio justo entre los partidos políticos, por cuanto las

<sup>35</sup>El artículo 21, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina expresamente que, para obtener la votación nacional emitida debe deducirse de la votación total emitida los sufragios emitidos en favor de los candidatos no registrados, en virtud de que, el principio de representación proporcional tiene como finalidad, entre otras, que cada partido político tenga una representación en el órgano colegiado correspondiente, lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto de la votación total válida, entendida ésta como el resultado de los sufragios depositados en favor de quienes cumplieron con los requisitos legales para tener derecho a la respectiva asignación; habida cuenta que, de la norma correspondiente se desprende que en el procedimiento de asignación solamente participan los partidos políticos que alcanzaron el umbral mínimo de votación, y es sólo a dichos entes a los que se les pueden otorgar senadores electos por el principio de representación proporcional, por representar a un sector del electorado. De otra manera, si se optara por incluir la votación obtenida por los candidatos no registrados y los obtenidos por los candidatos independientes en el procedimiento de asignación, se introduciría una impureza que sería contraria al principio mencionado. Dicho criterio, si bien con base en legislaciones diversas, ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y nos parece que resulta aplicable al caso bajo análisis e, incluso, así ha sido aplicado por el otrora Instituto Federal Electoral, el cual se encuentra plasmado en la tesis relevante publicada con el rubro VOTACIÓN EFECTIVA. PARA OBTENERSE DEBEN DEDUCIRSE, ENTRE OTRAS, LA VOTACIÓN DE LOS CANDIDATOS NO REGISTRADOS (Legislación del Estado de Colima), en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 970.

<sup>36</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

<sup>37</sup>Dieter Nohlen, *Sistemas electorales, redemocratización y Consolidación de la Democracia*. Revista de ciencia y Política, vol. X, núm. 2, 1988, p. 30.



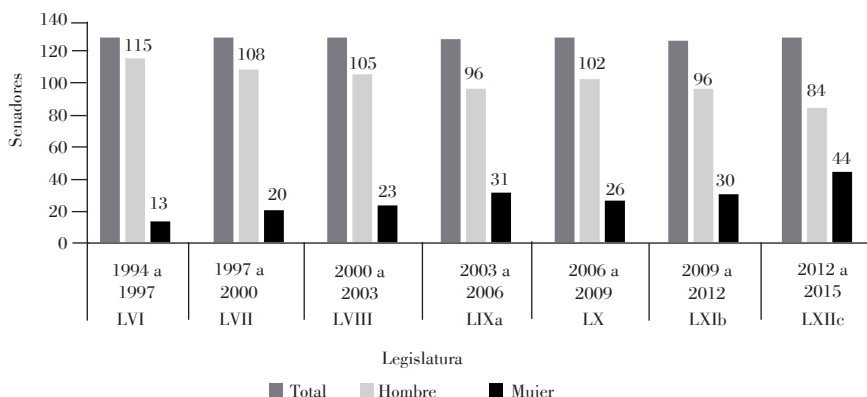
diferencias son notorias como resultado de la votación y, finalmente, las oportunidades para ocupar un escaño no son iguales.

Por su parte, el *resto mayor*, consiste en el remanente más alto de aquellos restos de votación de cada partido político luego de que se haya participado en la distribución de escaños mediante el cociente natural.

Para facilitar la comprensión de la aplicación de la fórmula, se incluye al presente comentario, como Anexo 1, el ejercicio de asignación de los 32 senadores de representación proporcional, que corresponde a los resultados electorales de la elección de 2012, en el entendido de que en ese ejercicio todavía se aplicó como umbral mínimo y referente para el cálculo de la votación nacional emitida el 2 por ciento que establecía la norma vigente en ese momento.<sup>38</sup>

De esta manera, será hasta el proceso electoral federal de 2017-2018 en que la lógica del nuevo principio de paridad que rige en la postulación de candidaturas a legisladores federales, así como el umbral mínimo tendrá impacto en la integración de la Cámara de Senadores. Sin embargo, los efectos de la gradual evolución de las disposiciones de cuotas de género, esto es, desde las recomendaciones (promoción de una mayor participación) que establecía la legislación electoral en 1993; las cuotas del 70 por ciento y del 60 por ciento respecto a la postulación de personas del mismo sexo en las legislaciones de 1996 y 2007, respectivamente, así como de los criterios tanto del entonces Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pueden observarse en la siguiente gráfica<sup>39</sup> en el que se da cuenta del total de senadoras que han sido electas a la luz de las reglas antes descritas en las distintas legislaturas:

Gráfica 1



<sup>38</sup>Dicha asignación puede consultarse en el Acuerdo CG581/2012, del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, del 23 de agosto de 2012, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, los senadores que por este principio les corresponden, de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos en el proceso electoral federal 2011-2012, consultable en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap\\_1.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap_1.pdf).

<sup>39</sup>Fuente <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob01&s=est&c=22185>



## Críticas a la integración del Senado y eventuales alternativas

Como hemos visto, tradicionalmente el papel que juega el Senado en una forma de Estado federal ha sido el de fungir como órgano representativo de las entidades que lo integran. Sin embargo, a raíz de la actual integración introducida por la reforma de 1996, se ha criticado que con la elección de los 32 senadores de representación proporcional votados en una sola circunscripción plurinominal nacional se rompe con la tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el órgano.

Esta línea de argumentación, como señala Andrade Sánchez,<sup>40</sup> tiene un sustento de tipo teórico, basado en la defensa de la configuración del Senado mexicano como un método de igualación de las entidades federativas dentro del marco del pacto federal, inspirado en el modelo norteamericano.<sup>41</sup>

En este tenor, se argumenta que a partir de la reforma de 1996 se vino a romper la igualdad representativa de las entidades federativas en la integración del Senado, porque nada garantiza que la asignación de esta porción de 32 senadores por el principio de representación proporcional resulte hecha de tal manera que, al final de cuentas, cada entidad federativa cuente con una representación de cuatro senadores:

en virtud de que ni la Constitución ni la ley electoral obligan a los partidos políticos a formar su lista nacional de candidatos al Senado estrictamente a razón de uno por entidad. Y en el supuesto de que así fuera, tampoco se daría necesariamente la paridad en la representación porque el orden de preferencia que en la confección de su lista de candidatos establezca cada partido y, por otro lado, la proporción que de la votación nacional obtenga cada partido en la elección, son factores que hacen imposible que subsista tal paridad, a razón de cuatro senadores por entidad.<sup>42</sup>

En efecto, si se parte de una idea, como la que parece adoptar Ulises Schmill, de que el Senado es una institución federal cuya función primordial es la de ser un medio técnico tendente a fortalecer la unión de los estados miembros en una federación, pues el bicameralismo permite que los estados locales no se encuentren afectados gravemente en sus intereses y, por ende, encuentren en el Senado su expresión y su defensa, de forma tal que los estados miembros pequeños o débiles no se encuentren en una situación desventajosa respecto de aquellos más grandes y poderosos o en relación con la federación,<sup>43</sup> puede arribarse válidamente a la conclusión de que, con la previsión de senadores por el principio de representación proporcional, electos en una sola circuns-

<sup>40</sup>Cfr. Eduardo Andrade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1997, pp. 173-175.

<sup>41</sup>Apoya esta concepción el hecho de que, en su origen, el Senado se fundaba en la designación de los senadores por parte de las legislaturas locales e, incluso, el Distrito Federal no contaba con senadores (como actualmente sucede en Estados Unidos).

<sup>42</sup>Juan Antonio García Villa, “El Senado mexicano, estructura y funciones”, en *Crónica Legislativa*, 3a. época, núm. 15, México, LVII Legislatura H. Cámara de Diputados, 1 de julio/ 28 de agosto de 2000, p. 140.

<sup>43</sup>Cfr. Ulises Schmill Ordóñez, *El Sistema de la Constitución mexicana*, México, Themis, 2014, pp. 182-185.

cripción plurinominal nacional, se rompe con esa representación territorial y esa paridad en la integración.

Sin embargo, otros autores consideran que ese carácter representativo de las entidades federativas a través de los senadores se perdió desde hace más de un siglo, como lo señala José Ramón Cossío, cuando sostiene que:

Con independencia del criterio funcional, mismo que aceptamos plenamente, en las constituciones de 1824 (artículo 25), 1836 (artículo 33) y 1842 (artículos 32 y 33). En la reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 58 de la Constitución 1857, el sistema de designación por los estados o departamentos fue modificado, de forma que las legislaturas estatales se limitaban a declarar electas a las personas que mayor número de votos hubieran obtenido en una elección indirecta en primer grado. El texto originario del artículo 56 de la Constitución de 1917, disponía que los senadores serían “nombrados” en elección directa, y la legislatura de los estados se limitarían a declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. De este modo, desde 1874 resulta difícil considerar la existencia de un vínculo orgánico entre los senadores y las entidades federativas. Por otra parte, ello tampoco es posible sostenerlo del Senado de los Estados Unidos a partir de la Enmienda XVII, llevada a cabo en 1913.<sup>44</sup>

Además, dichas críticas pueden superarse si se atiende a que “...el grado de democracia de un sistema político depende de la mayor o menor cercanía con el modelo ideal de democracia”<sup>45</sup> a que se refiere Kelsen, esto es, aquel ordenamiento en el cual los destinatarios de las normas o de las decisiones participan de alguna manera en la formación o en la toma, respectivamente, de las mismas. En este sentido, “...si la idea central de la democracia es, como sostiene Kelsen, que la voluntad y orientación política de todos los miembros de una colectividad se vea plasmada (mediante el consenso) en las leyes que la rigen, el sistema electoral que mejor reproduce esa idea es el sistema proporcional”.<sup>46</sup>

En efecto, siendo que la existencia de los sistemas electorales tiene una explicación histórica y política particular, que hace que la adopción de alguna forma de traducir votos en escaños de representación responda a las necesidades y a las prioridades que enfrenta cada sistema político, debe entenderse que la razón de ser del Senado, como órgano de representación de los estados unidos en una federación, es un concepto histórico hoy en día rebasado, pues en la actualidad se atiende más al concepto de pluralidad en la representación de corrientes ideológicas o políticas, toda vez que, como señala Kelsen, “la elección del parlamento no debe hacer sino reproducir con la mayor claridad la imagen de los grupos políticos en que se divide el pueblo, como supuestos bajo los cuales ha de formarse una mayoría definitiva”.<sup>47</sup> Por ello, resulta lógico que en la actual integración del Senado de la República se atienda, bajo un razonable equilibrio,

<sup>44</sup>José Ramón Cossío D., *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 50.

<sup>45</sup>Lorenzo Córdova Vianello, “Sistemas Electorales”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, Anuario 2005, p. 659.

<sup>46</sup>*Idem*.

<sup>47</sup>Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 439.

a los dos principios, por una parte, sigue existiendo cierta representación territorial, pero también se establecen mecanismos que se traducen en pluralidad política, dado que, “la vigencia de una organización federal de Estado no es argumento suficiente para excluir toda regla de proporcionalidad en la composición de segundas cámaras”,<sup>48</sup> en tanto que el bicameralismo sirve no sólo para la representación de entidades políticas locales reconocidas constitucionalmente, sino también “para dar expresión a la diversidad de grupos y regiones que pueden existir en el país” y constituir un contrapeso tanto al interior del Congreso, como con respecto de los demás poderes de la unión.

Al respecto, es importante señalar que, en la actualidad, “tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, carecen en realidad de representatividad territorial. La relación jurídica-institucional de los titulares de cada escaño legislativo con el territorio que lo llevó al poder es sólo retórica y se refiere al ‘origen’ de su cargo pero no a su ‘ejercicio’ y/o a la rendición de cuentas”.<sup>49</sup>

En efecto, dada la estructura parlamentaria de las cámaras del Congreso y la del sistema de partidos que rige actualmente en nuestro país, la representación real de los senadores es puramente partidaria, lo que hace que la balanza se incline a pugnar por pluralidad, en lugar de una supuesta representación territorial.

Ahora bien, si se atiende a esta crítica y se acepta que el Senado debe continuar atendiendo a esta paridad de representación estatal, en la que no sólo se incluyen a las entidades federativas, sino también a la Ciudad de México, algunos autores proponen ciertos mecanismos para volver a lograr esa paridad.

De esta manera, Andrade Sánchez propone tres posibles soluciones, mediante la vinculación de los candidatos con una entidad federativa y el entonces Distrito Federal, de tal manera que se suprime la posibilidad de repeticiones por entidad, ya sea que la acreditación se haga atendiendo a la prelación en la lista, por decisión del partido posterior a la elección o por orden decreciente de porcentajes obtenidos en cada Estado.<sup>50</sup>

Por su parte, Ciro Murayama, en el 2002 propuso un mecanismo, el cual estipula lo siguiente:

conservando el número de senadores en 128 y su renovación cada seis años, pero eliminando la lista nacional y, a cambio, eligiendo cuatro senadores por entidad, surgidos de listas locales presentadas por los partidos y aplicando plena proporcionalidad y resto mayor al interior de cada estado y Distrito Federal. Además, si un partido no alcanzara el 2 por ciento de la votación nacional pero en alguna entidad obtuviera un porcentaje de votos que le hiciera merecedor a un escaño, tendría ese senador y perdería el registro como partido político nacional.<sup>51</sup>

<sup>48</sup>Gabriel Negretto, “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 320.

<sup>49</sup>Alfredo Orellana Moyao y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 89.

<sup>50</sup>Véase Andrade Sánchez, *op. cit.*, pp. 177-194.

<sup>51</sup>Ciro Murayama, “Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta”, *Configuraciones*, núms. 8-9, México, abril-septiembre de 2002, p. 50.

Con este sistema, el referido autor, con base en un análisis donde aplica su propuesta a los resultados obtenidos en el 2000, sostiene que se generan márgenes de sobre y subrepresentación menores que con el esquema actual. Asimismo, asegura que:

implica un antídoto contra la unanimidad en la representación por entidad: para llevarse los cuatro senadores un partido requeriría un piso mínimo del 75 por ciento de la votación y un resto mayor que superara el porcentaje de la votación total de la segunda fuerza, cosa que es imposible en los hechos en cualquier parte del país.<sup>52</sup>

Finalmente, es importante también destacar alguna opinión en el sentido de que

los componentes de proporcionalidad que se han introducido al Senado son más que suficientes, ya que no tendría sentido que su composición acabara replicando la de la Cámara de Diputados. El sentido consensual del bicameralismo no es obligar a que dos cuerpos legislativos similares negocien más, sino asegurar que mayorías distintas (en sus fórmulas de elección, en sus tiempos de elección, en los intereses que representan) arriben a acuerdos, y no sólo para aprobar iniciativas por mayoría, sino para, eventualmente (con mayorías calificadas en las dos cámaras), aprobar reformas constitucionales o superar vetos presidenciales.<sup>53</sup>

## Bibliografía

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1997.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- BECERRA, Ricardo y José Woldenberg, “Representación Política”, en *Diccionario electoral*, tomo II, San José, IIDH, 2000.
- , Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Sistemas Electorales”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, Anuario, 2005.
- COSSÍO D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Segretario Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 52.

<sup>53</sup>Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 74.

- GARCÍA VILLA, Juan Antonio, “El Senado mexicano, estructura y funciones”, en *Crónica Legislativa*, 3a. época, núm. 15, México, LVII Legislatura-H. Cámara de Diputados, 1 de julio/28 de agosto de 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MARONGIU, A., “Parlamento (storia)”, en *Enciclopedia del diritto*, tomo XXXI, Milán, Giuffrè Editore, 1981.
- MURAYAMA, Ciro, “Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta”, *Configuraciones*, núm. 8-9, México, abril-septiembre de 2002.
- NEGRETTO, Gabriel, “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, en Miguel Carbonell *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , “Sistemas electorales, redemocratización y Consolidación de la Democracia”. *Revista de Ciencia y Política*, vol. X, núm. 2, 1988, p. 30.
- OPELLANA MOYAO, Alfredo y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.
- SCHMILL ORDÓNEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Themis, 2014.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 20a. ed., México, Porrúa, 1997.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- , *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

## Anexo

### ASIGNACIÓN DE LOS 32 SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ELECCIÓN FEDERAL DEL 2012

Para facilitar la comprensión de la aplicación de la fórmula, se hace el ejercicio respectivo con los resultados electorales de la elección de 2012,<sup>54</sup> conforme con lo siguiente:

<sup>54</sup>Dicha asignación puede consultarse en el acuerdo CG581/2012, del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, del 23 de agosto de 2012, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, los senadores que por este principio les corresponden de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos en el proceso electoral federal 2011-2012, disponible en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Agosto/CGext201208-23/CGe230812ap_1.pdf).

Todos los partidos políticos que participaron en dicha elección, obtuvieron una votación mayor al 2 por ciento, lo que permitió que los institutos políticos nacionales, entraran en la supuesta para la asignación de senadores por el aludido principio, mis- ma que fue la siguiente:

Cuadro 1

| PARTIDO POLÍTICO                     | VOTACIÓN TOTAL EMITIDA | PORCENTAJE |
|--------------------------------------|------------------------|------------|
| Partido Acción Nacional              | 13'237,212             | 26.32      |
| Partido Revolucionario Institucional | 15'673,351             | 31.16      |
| Partido de la Revolución Democrática | 9'351,005              | 18.60      |
| Partido del Trabajo                  | 2'336,826              | 4.65       |
| Partido Verde Ecologista de México   | 2'880,080              | 5.73       |
| Movimiento Ciudadano                 | 2'024,528              | 4.03       |
| Nueva Alianza                        | 1'854,678              | 3.69       |
| Candidatos no registrados            | 131,067                | 0.26       |
| Votos nulos                          | 2'797,884              | 5.56       |
| Votación total emitida               | 50'286,631             | 100        |

A efecto de proceder a calcular el cociente natural, es necesario determinar la votación nacional emitida conforme con lo siguiente:

$$\text{Votación total emitida} = 50'286,631$$

$$\text{Votos nulos} = 2'797,884$$

$$\text{Votos de candidatos no registrados} = 131,067$$

$$\text{Votos de partido que no obtuvo el 2 por ciento} = \text{No se actualizó este supuesto}$$

$$\text{Votación nacional emitida:}$$

$$50'286,631 - (2'797,884 + 131,067)$$

$$50'286,631 - 2'928,951 = 47'357,680$$

De esta forma, el cociente natural entendido como el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional, es:

$$\text{Votación nacional emitida} = 47'357,680$$

$$\text{Senadores por repartir} = 32$$

$$\text{Cociente electoral:}$$

$$\frac{47'357,680}{32} = 1'479,927.50$$

Ahora bien, aplicando el cociente a los partidos con derecho a la asignación, se obtiene lo siguiente:

Partido Acción Nacional

$$\frac{13'237,212}{1'479,927.50} = 8.94$$

Partido Revolucionario Institucional

$$\frac{15'673,3151}{1'479,927.50} = 10.59$$

Partido de la Revolución Democrática

$$\frac{9'351,005}{1'479,927.50} = 6.32$$

Partido del Trabajo

$$\frac{2'336,826}{1'479,927.50} = 1.58$$

Partido Verde Ecologista de México

$$\frac{2'880,080}{1'479,927.50} = 1.95$$

Movimiento Ciudadano

$$\frac{2'024,528}{1'479,927.50} = 1.37$$

Nueva Alianza

$$\frac{1'854,678}{1'479,927.50} = 1.25$$

Cuadro 2

| PARTIDO POLÍTICO                     | ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS |
|--------------------------------------|-----------------------|
| Partido Acción Nacional              | 8                     |
| Partido Revolucionario Institucional | 10                    |
| Partido de la Revolución Democrática | 6                     |
| Partido del Trabajo                  | 1                     |
| Partido Verde Ecologista de México   | 1                     |
| Movimiento Ciudadano                 | 1                     |
| Nueva Alianza                        | 1                     |
| Total                                | 28                    |

De esta forma, toda vez que se han asignado sólo 28 senadores, resulta claro que restan cuatro por repartir para colmar los 32 que corresponden, razón por la cual, dichas senadurías deben ser asignadas por el método del resto mayor. Para ello, es necesario restar los votos utilizados en la asignación por cociente a los partidos, conforme con lo siguiente:

Cuadro 3

| PARTIDO POLÍTICO                     | VOTACIÓN<br>TOTAL EMITIDA | COCIENTE<br>NATURAL | ESCAÑOS   |  | VOTACIÓN<br>UTILIZADA | VOTACIÓN<br>RESTANTE |
|--------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------|--|-----------------------|----------------------|
|                                      |                           |                     | ASIGNADOS |  |                       |                      |
| Partido Acción Nacional              | 13'237,212                |                     | 1         |  | 11'839,420            | 1'397,792            |
| Partido Revolucionario Institucional | 15'673,351                | 1'479,927.50        | 1         |  | 14'799,275            | 874,076              |
| Partido del Trabajo                  | 2'336,826                 |                     | 1         |  | 1'479,927.50          | 856,898.50           |
| Partido Verde Ecologista de México   | 2'880,080                 |                     | 1         |  | 1'479,927.50          | 1'400,152.50         |
| Total                                |                           |                     | 4         |  |                       |                      |



Conforme con lo anterior, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, del Trabajo y Verde Ecologista de México son los que conservan los restos mayores de votos, razón por la cual les corresponden los escaños restantes, de tal manera que la asignación del total de los 32 senadurías por este principio, es de: Partido Acción Nacional 9, Partido Revolucionario Institucional 11, Partido de la Revolución Democrática 6, Partido del Trabajo 2, Partido Verde Ecologista de México 2, Movimiento Ciudadano 1 y Nueva Alianza 1.

## Artículo 56

### Trayectoria constitucional

#### 56 *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

El contenido del artículo 58 pasa a integrar la parte final del primer párrafo del artículo 57. Se aumenta de cuatro a seis años el tiempo que durará el encargo de senador.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 15-XII-1986

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se modifica el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, siendo ahora por mitad cada tres años. Se agrega la declaración de elección por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el caso del Distrito Federal.

#### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 3-IX-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se establece que para integrar la Cámara de Senadores en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores: tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y un asignado a la primera minoría.

### *Cuarta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 22-VIII-1996

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Cambió la integración del Senado de la República pasando a ser de 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Se incluyó el principio de representación proporcional para la elección de los 32 senadores restantes. Finalmente se precisó que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

### *Quinta reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.