

BASES CONSTITUCIONALES ACTUALES DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA

SUMARIO: I. La reforma del sistema político mexicano. II. Los desafíos del derecho constitucional en los umbrales de siglo. III. Esquema exegético. IV. Evolución de los principios electorales del sistema representativo mexicano. V. Desarrollo electoral del Senado mexicano.

I. LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Resulta indudable que el funcionamiento del sistema político en México se ha basado en el poder presidencial y la presencia de un partido político predominante (PRI), los cuales durante décadas han impreso los perfiles que han definido a la democracia del país.

Desde nuestra particular perspectiva la dinámica impuesta por dichas instituciones en la construcción del actual modelo político, ha generado nuevos contextos en los cuales se habrán de desarrollar las luchas electorales y la forma en que se habrá de ejercer el poder político, que paradójicamente implica para el gobierno y su propio partido graves dificultades para ajustarse a las nuevas circunstancias por ellos mismos generadas.

De esta manera, y aunque resulte contradictorio son los propios acontecimientos de tipo social, jurídico, político y económico ocurridos en los últimos años en el país, los que han reflejado inconformidad con el diseño de las estructuras políticas construidas, y también reclamado los ajustes necesarios que permitan corregir los fallos en que hemos incurrido .

Sin pretender agotar los diversos factores que han obligado el ajuste de las estructuras políticas, podemos destacar: el surgimiento y desarrollo de grupos emergentes de la llamada “sociedad civil”, que aglutinados en los llamados organismos no gubernamentales (ONGS), han puesto en tela de juicio la eficacia de las instituciones tuteladas por el Estado; la tarea de los medios de comunicación en la formación de la cultura política de la sociedad; el fortalecimiento y la organización de algunos partidos políticos de oposición; el

resquebrajamiento del modelo corporativista que por años aseguró el triunfo del partido en el poder; el acceso a una economía comunitaria con Estados Unidos de América y Canadá; hechos violentos como la rebelión indígena en Chiapas y los asesinatos de destacados miembros del partido en el poder; las reformas constitucionales y legales que han reconocido personalidad jurídica a la iglesia, privatizado la política agraria y establecido nuevas reglas electorales.

Las dificultades y retos a los que se enfrenta el país ha provocado que los medios de comunicación, la clase política, los académicos, y los ciudadanos en general, se cuestionen respecto al futuro que nos espera, con actitudes que van desde un gran optimismo por la esperanza de una transición democrática, hasta un profundo pesimismo, sabedores de las dificultades que implicaría el cambio.

Como ya en otra oportunidad hemos señalado, compartimos la idea de que el sistema político mexicano tiene que cambiar, tanto para lograr mayor equidad en las luchas electorales, como para generar las condiciones que permita brindar las mismas oportunidades de progreso para todos. También para que sienta las bases para un mejor respeto a la dignidad e integridad de las personas, si dichos propósitos no se cumplen es tan sólo demagogia que en realidad encubre el rostro del autoritarismo.

II. LOS DESAFÍOS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LOS UMBRALES DE SIGLO

Es en la adecuación normativa a la realidad social en donde se presenta uno de los grandes retos para el derecho constitucional, para que con nuevas fórmulas y nuevos mecanismos pueda lograr mejores estilos de existencia política. Dicha exigencia resulta insoslayable, sobre todo cuando observamos que diversos de sus principios e instituciones por ella tutelados, reclaman nuevos replanteamientos, cual es el caso de: la noción de soberanía, la defensa de los derechos humanos, la participación política, la división de poderes, el sistema representativo, por señalar algunos.

Dicho objetivo, sin embargo no resulta tarea sencilla cuando por diversas circunstancias varias de sus instituciones han sido desnaturalizadas del propósito que las inspiró, de tal suerte que antes de iniciar cualquier tipo de reflexión nos encontramos con la problemática de tener que recobrar las motivaciones que le dieron origen.

En este contexto de confusión en el que la identidad conceptual en el derecho constitucional ha sufrido gran deterioro, se abre otro gran reto para

nuestra disciplina, la de retomar la dirección hacia valores como la libertad, la seguridad, la justicia, la igualdad, los cuales hasta nuestros días la redacción formal no ha podido alcanzar.

En el caso del Estado mexicano como podremos observar se han realizado diversas reformas constitucionales por alcanzar los propósitos ya referidos, en ciertos aspectos hemos avanzado, pero en otros las cosas siguen igual.

En aquello que no ha funcionado bien han contribuido muy diversos factores, que va desde la ausencia de voluntad política para que en realidad las cosas se corrijan, defectos en la técnica legislativa, el desdén de la ciudadanía por participar en las cosas públicas, sin olvidar la actitud nefasta de algunos partidos políticos, quienes sistemáticamente y de antemano descalifican toda reforma aprobada, no importándoles recurrir a falsos planteamientos que sólo confunden a la ciudadanía.

Con este tipo de actitudes no se puede contribuir al desarrollo democrático del país, por el contrario lo han retrasado.

Es en este contexto donde cobra especial importancia devolver la credibilidad y justo sentido a las instituciones y principios enarboladas por el derecho constitucional.

III. ESQUEMA EXEGÉTICO

Como juristas nos interesa examinar, apoyados en la metodología que nos proporciona el derecho constitucional, las bases constitucionales y legales de la democracia mexicana, a fin de valorar en su exacta dimensión cuáles de los propósitos que motivaron su creación han podido realizarse, también resaltar aquellas fallas que no han podido corregirse, y cuáles a nuestro juicio podrían ser las posibles soluciones.

En esta ocasión sólo nos referiremos a la evolución de los principios electorales del sistema representativo mexicano.

IV. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS ELECTORALES DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

De las diversas reformas constitucionales y legales llevadas a cabo en los últimos años, destaca la constante modificación a las bases electorales del sistema representativo mexicano, en el que el propósito fundamental ha sido lograr que la asignación de los cargos en disputa sea más justa y equitativa,

es decir, que ninguno de los partidos políticos apoyados en fórmulas electorales se vea favorecido con posiciones que la voluntad popular no les otorgó.

No es el momento de elucidar las causales que han motivado que el sistema electoral se transforme para permitir una representación política más equilibrada y plural, baste por el momento señalar que en toda democracia, la determinación para adoptar tal o cual sistema electoral y el ritmo de su evolución se ve influida por muy diversos factores, entre los que podemos señalar: su particular idea de justicia electoral; la presión ejercida por las fuerzas políticas; el sistema de partidos existente, entre otros.

Cabe destacar, que un sistema electoral no es en sí mismo mejor que otro, sino que cada uno de ellos ofrece ventajas e inconvenientes, el éxito o fracaso dependerá de las particulares condiciones que presente la comunidad política al momento de llevarlo a la práctica. Tal aseveración se comprueba cuando observamos que un sistema electoral que ha probado su eficacia en determinada sociedad, no ha sido la solución en otra.

A diferencia de varias democracias de Europa occidental en donde el debate por este tema parece haber sido agotado, en diversas latitudes de Latinoamérica por el contrario, esta cuestión sigue candente, lo que refleja los particulares modos de entender la vida electoral.

En el caso de nuestro país el desarrollo del sistema electoral a lo largo del presente siglo, ha tenido la virtud de ir respondiendo a las nuevas necesidades que la realidad política ha ido generando, desde la estimulación de un sistema representativo plural hasta la consagración de reglas que garantizan (al menos en el plano formal), un equitativo reparto de los escaños en disputa.

Este peculiar desarrollo del sistema electoral mexicano ha llevado a señalar al brillante jurista mexicano Diego Valadés, que a lo largo de nuestra historia, hemos asumido como parte de nuestra vocación existencial una actitud pragmática para resolver —a veces más bien para diferir— problemas.¹

Esta particularidad que ha mostrado el sistema electoral mexicano no significa que el problema esté solucionado, es claro que todavía nos falta mucho por avanzar, pues aún observamos en la realidad un gran desequilibrio representativo. Es cierto que la presencia de algunos partidos de oposición ha llegado a ser significativa, pero el predominio hegemónico del partido en el poder sigue siendo incuestionable.

La evolución de las bases de integración de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores han seguido ritmos y cauces diferentes, de ahí que los examinemos separadamente.

¹ *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, p. 81.

1. *De la original carta constitucional de 1917 a la creación de los llamados “diputados de partido”*

El original texto queretano dispuso solamente que la elección de los representantes populares se realizaría en forma directa y en los términos que señalara la legislación electoral.

Con dicha disposición se terminó con la acostumbrada forma indirecta de elección, que ya desde mediados del pasado siglo don Francisco Zarco había criticado: “extraña que la comisión, que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicación de las teorías democráticas recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la elección indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinión pública”.²

Cabe señalar, sin embargo, que no todo fue nuevo así se conservó como herencia decimonónica el escrutinio de mayoría relativa, y por mucho tiempo el principio de que por un determinado número poblacional se elegiría un diputado.³

Podemos señalar que el original sistema electoral asentado se redujo a la simple fórmula: obtiene el triunfo aquel candidato que mayor número de votos hubiese alcanzado en el distrito electoral correspondiente.

Dicho sistema electoral se conservó inalterado hasta los primeros años de la década de los sesentas, lo cual sumado al raquíctico sistema pluripartidista provocó que la Cámara de Diputados se integrara con la presencia hegemónica de un sólo partido político (PRI).

Esta realidad política desnaturalizó la función de la Cámara de Diputados, pues al no existir distintas fuerzas políticas no se podían producir verdaderos debates entre los miembros de un mismo partido. También impidió que esta cámara fuera un auténtico órgano de control de las acciones del Poder Ejecutivo, pues desde siempre también han pertenecido al mismo partido.

El hermetismo electoral descrito ha llevado a señalar a Diego Valadés, que fue advertido como un potencial riesgo de desestabilización, sobre todo si se recuerda que en la década de los cincuentas se produjeron enconadas manifestaciones de inconformidad desde posiciones de izquierda.⁴

2 Obtenido de la obra *Derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, vol. VI, 1985, pp. 54-23.

3 Así originalmente se señaló que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil. Posteriores reformas constitucionales (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972) actualizaron la representación hasta llegar a un diputado por cada 250 mil habitantes o fracción que excediera de 125 mil, al respecto véase Chuayffet Chemor, Emilio, “El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 421.

4 *Op. cit.*, p. 86.

Este monopartidismo obligó al propio gobierno a modificar las reglas del sistema electoral a fin de que las fuerzas políticas de oposición pudieran acreditar representantes, con esta medida le permitiría mantener la legitimidad en el ejercicio de gobierno y la estabilidad en el país. Si bien debe quedar claro que la decisión de alentar un abanico multipartidista obedeció más bien a una actitud estatal paternalista, que a la presión generada por las propias organizaciones políticas de la oposición.

El mecanismo para lograr este propósito como es sabido fue la creación de los llamados “diputados de partido”, mediante reforma constitucional⁵ en 1963, en la cual se dispuso que los partidos políticos que alcanzaran el 2.5% de la votación nacional se les otorgarían cinco de dichos diputados, y por cada .5% adicional que obtuvieran tendrían derecho a un representante más, fijándose como máximo veinte diputaciones a los que podrían aspirar (artículo 54, fracción I).

Aquellos partidos que alcanzaran veinte curules por la votación individual mayoritaria no tendrían derecho a “diputados de partido” (artículo 54, fracción II).

Los “diputados de partido” se nombraban por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido. Gozaban de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría. (artículo 54, fracciones III y V)

Cabe señalar que la débil presencia de las fuerzas opositoras obligó a las autoridades estatales⁶ en 1972, a reducir a 1.5% el porcentaje de votación requerido, dado que la experiencia había demostrado lo difícil que resultaba para ellas alcanzar el porcentaje originalmente establecido, lo que inclusive había llevado en una interpretación política a que en las elecciones federales celebradas en 1964, 1967 y 1970, que varios partidos políticos que no alcanzaron el porcentaje de votación nacional exigido, de todas formas se les asignasen “diputados de partido”.

Este desarrollo del régimen de partidos mexicano ha llevado a señalar con acierto a Paoli Bolio, que si algunas fuerzas políticas subsistían era porque el gobierno las sostenía y utilizaba para sus fines.⁷

También con el propósito de mejorar el espíritu de la reforma electoral de 1963 se decidió ampliar a veinticinco el número de “diputados de partido” que cada organización partidista podía obtener.

5 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963.

6 Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1972.

7 Véase Paoli Bolio, Francisco José, “Legislación electoral y proceso político: 1917-1982”, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, p. 152.

No podemos dejar de mencionar en el período que se comenta, las importantes reformas constitucionales que incidieron en la forma de integración del órgano legislativo que nos ocupa: desde 1933 se suprimió la posibilidad de reelección de los legisladores (propietarios) para el período inmediato así como se amplió la duración del cargo de los mismos, que en el caso de los diputados pasó de dos a tres años; en 1953 se consagró a nivel nacional el voto a la mujer;⁸ y en 1972 se redujo la edad, para aspirar al cargo de representante popular de 25 a 21 años.

2. *La incorporación del sistema mixto predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional*

Resulta innecesario examinar las difíciles circunstancias sociales, económicas y políticas existentes en el país a mediados de la década de los setentas, que obligaron al gobierno del licenciado López Portillo llevar a la práctica importantes reformas constitucionales y legales que le permitieran superarlas, puesto que existen estupendos trabajos al respecto.⁹

A lo que nuestro objeto de estudio interesa, es destacar en este proceso de cambio conocido como “Reforma política”, las modificaciones efectuadas al sistema representativo.

En primer término destaca la creación de un nuevo sistema electoral que abandonó la figura de los “diputados de partido”, así como la ampliación del número de miembros que conformarían la Cámara de Diputados.

En efecto mediante la reforma constitucional de 1977,¹⁰ el nuevo sistema electoral aprobado combinó los principios del sistema de mayoría relativa y los de representación proporcional, es decir, se establecieron dos vías diferentes para elegir a los representantes populares.

De acuerdo a la primera vía se conservó el principio de que ganará la contienda aquel candidato que obtenga el mayor número de votos en el distrito electoral correspondiente, aunque destaca como novedad la cuantificación de legisladores que se elegirían por este sistema de mayoría relativa (300 diputados) (artículo 53).

Como lo señaló la propia iniciativa de reforma constitucional la supresión del factor demográfico como elemento determinante de la división territorial

⁸ Hay que recordar que en 1947 el voto femenino había sido reconocido en el texto constitucional, pero constricto a las elecciones municipales.

⁹ Al respecto puede consultarse Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977” en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 343-396; Tena Ramírez, Felipe, “La reforma política de 1977”, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 583-643.

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

electoral, evitaba las frecuentes reformas al texto constitucional a que obliga el sistema constitucional en función del crecimiento poblacional.¹¹

Por otra parte, con ello se incrementó considerablemente la integración de la cámara de diputados, baste recordar que hasta esos momentos el país contaba tan sólo con 196 distritos electorales uninominales.

Por la segunda vía, es decir siguiendo los mecanismos de la representación proporcional se dispuso que los partidos políticos podrían obtener, hasta 100 diputaciones.

Cabe resaltar que al examinar las diversas reglas que tendrían que cubrir las diferentes organizaciones partidistas para gozar de los beneficios que otorgó este sistema, reflejan una actitud extremadamente cautelosa del partido en el poder (PRI). En el sentido, de que las fórmulas electorales establecidas aseguraban que no perdería por ningún motivo el control mayoritario de la cámara, y que la asignación de los curules de representación proporcional más que abrir espacios democráticos, en realidad representaron una medida que le permitiría seguir legitimando las acciones de gobierno.¹²

Veamos su contenido, para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional el partido político debería alcanzar el 1.5 % del total de la votación emitida en todas las circunscripciones (el país podía dividirse hasta 5 circunscripciones plurinominales, según lo determinara la Comisión Federal Electoral), además no haber obtenido 60 o más diputados de mayoría simple (artículo 54, fracciones II, III).

Si dos o más partidos obtenían en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartirían el 50% de las listas regionales, lo que refleja a todas luces el acceso controlado de las minorías (artículo 54, fracción IV).

También se exige que los partidos políticos participen con candidaturas en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales, así como que presenten listas completas de candidatos en el sistema de representación proporcional, permitiéndose que un determinado número de candidatos (que determinaría la Comisión Federal Electoral), figuraran alternativamente en ambos sistemas. Es decir, que realizara campaña por el sistema de mayoría relativa, y que aparecieran en las listas de candidatos de representación proporcional (artículo 54, fracción I).

11 Puede consultarse en *Proceso legislativo de la reforma política y Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, editado por la L Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 3.

12 En un interesante estudio de Escamilla Hernández, Jaime, "Los límites del sistema electoral en la integración de la representación nacional", *Crítica Jurídica*, México, año 3, núm. 4, 1986, pp. 171-180, analiza los problemas que para los partidos de oposición reflejó este sistema y los beneficios que para el partido en el poder representó el mismo.

Para Escamilla Hernández el sistema electoral aprobado sólo aseguró de manera permanente al PRI el dominio absoluto de la cámara, legitimar su triunfo electoral y fraccionar a la oposición dentro de una zona limitada de hasta una cuarta parte de los escaños.¹³

3. Principios de integración de la Cámara de Diputados en la llamada renovación electoral

La llamada renovación electoral emprendida por el licenciado Miguel de la Madrid (1986), introdujo cambios en la integración de la Cámara de Diputados, que podemos resumir: amplió el número de representantes populares y modificó las reglas para la asignación de los diputados de representación proporcional.

La reforma constitucional aprobada¹⁴ que fue acompañada de la expedición de una nueva legislación electoral (Código Federal Electoral), conservó el sistema electoral mixto que hemos comentado, manteniendo los 300 distritos electorales uninominales existentes, pero aumentó el número de diputados electos según el principio de representación proporcional de 100 a 200, con lo cual a partir de entonces la cámara de diputados se conforma con 500 miembros (artículo 53).

Las reglas para la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional como hemos dicho se modificaron, caracterizándose por ser extremadamente complejas y por asegurar que una de las fuerzas políticas tendría la mayoría en el congreso (“cláusula de gobernabilidad”).

Con las nuevas reglas electorales establecidas los partidos políticos para lograr el registro de sus listas regionales podían como ya lo señalaba la legislación anterior, participar con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Cumplido lo anterior para tener derecho a que le fueran atribuidos diputados por el principio de representación proporcional debería obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones plurinominales (artículo 54, fracciones I, II).

Se agrega, siempre y cuando no hayan obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa no represente un porcentaje del total de la cámara que supere o iguale su porcentaje de votos; o bien que habiendo obtenido menos del 51% de la votación

¹³ *Idem*, p. 175.

¹⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 1986.

nacional efectiva su número de constancias de mayoría relativa no sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara (artículo 54, fracción II, incisos A y B).

En el fondo lo que pretendió esta compleja redacción fue evitar que alguna de las fuerzas políticas estuviera sobrerrepresentada.

Los partidos políticos que tuvieran derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se sujetarían a las siguientes reglas:

Si obtuviere el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la cámara inferior a su referido porcentaje de votos tendrá derecho a participar en la distribución de estos diputados hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos (artículo 54, fracción IV, inciso A).

Ningún partido político tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de integración total de la cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior (artículo 54, fracción IV, inciso B).

Si ningún partido político obtuviere el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzara con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta que alcanzara la mayoría absoluta de la cámara (artículo 54, fracción IV, inciso C).

En el supuesto anterior y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la cámara, sería decidida en favor de aquel de los partidos empatados que hayan alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (artículo 54, fracción IV, inciso D).

a. *Crítica a dicho sistema electoral*

Estos lineamientos provocaron que los diversos partidos políticos de oposición resaltarán que las fórmulas electorales aprobadas, beneficiaban exclusivamente al partido en el poder al privilegiar mediante la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que aunque el PRI obtuviera una baja votación, por los mecanismos ya apuntados de todos modos obtendría la mayoría en el congreso.

Sobre el particular Ortiz Walls expresó que:

el actual sistema electoral para integrar la cámara de diputados no es equitativo porque impide una representación fincada en el peso específico que otorga el

voto ciudadano; además de complicado en su aplicación propicia vicios y genera errores que no deben subsistir.¹⁵

Su idea partía de que el sistema electoral entonces vigente establecía estancos. Una especie de bipartidismo que aparenta fijar tope a la mayoría, y en la realidad sujeta a las minorías, para impedir que puedan convertirse en mayorías.¹⁶

4. *Los actuales lineamientos constitucionales y sus implicaciones*

En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990 aumentó el número de candidaturas por mayoría relativa (de 100 a 200) que los partidos políticos deben de acreditar para poder así registrar sus listas regionales.

Con esta medida creemos potenciará la lucha partidista al obligar a las distintas fuerzas políticas que participen de manera más activa en el proceso electoral, es decir, que no se conformen con recibir las posiciones que les otorga el sistema de representación proporcional. Aunque en la práctica complicará a los partidos pequeños cubrir el nuevo número de registros exigido, claro estamos pensando en candidaturas con elementos conocidos en el distrito electoral correspondiente.

En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, modificó notablemente las reglas para la integración de la Cámara de Diputados contenidas en la anterior reforma citada, en los términos que presentamos a continuación:

1o. Disminuye el número total de diputaciones que cada partido político puede obtener, por ambos sistemas (mayoría y representación proporcional), de 350 a 315. (artículo 54, fracción IV).

2o. Elimina la llamada “cláusula de gobernabilidad”, estableciéndose nuevos mecanismos que garantizan mayor equilibrio representativo entre las distintas organizaciones partidistas, así el partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado anteriormente (artículo 54, fracción V).

¹⁵ En la “Integración de la representación política”, *Renovación política. Audiencias públicas de consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, p. 92.

¹⁶ *Ibidem*.

3o. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios (artículo 54, fracción VI).

Estos lineamientos electorales sin lugar a dudas imprimirán importantes transformaciones en la actuación hasta ahora desempeñada por la Cámara de Diputados, que incidirán en múltiples aspectos del proceso legislativo y de la vida política mexicana, entre los que podemos señalar:

La aprobación de todos aquellos asuntos en los cuales la Constitución exige una votación calificada (2/3 partes de los diputados presentes, porcentaje que anteriormente podía contar una de las fuerzas políticas), con la nueva regulación resulta imposible, por lo que se requerirá en lo futuro del acuerdo, negociación y consenso de los otros partidos políticos.

El mejor equilibrio representativo garantizado a los partidos políticos esfuera definitivamente los tiempos de la aprobación mayoritaria de las decisiones por un sólo partido.

La nueva integración en la Cámara de Diputados provocará que los partidos políticos eleven el debate y la discusión de las sesiones a fin de convencer al adversario y a la opinión pública, respecto de la decisión o acuerdo que pretenden se lleve a cabo.

Que con este espacio de pluralidad política se asuma en realidad, la función de equilibrio y de control de los actos del Ejecutivo.

V. DESARROLLO ELECTORAL DEL SENADO MEXICANO

1. *Breves consideraciones*

El desarrollo electoral del Senado mexicano a diferencia de la Cámara de Diputados lamentablemente por mucho tiempo se caracterizó, por su carácter inmutable, es decir, se despreocupó por ensayar nuevas fórmulas que permitieran el acceso a las diversas fuerzas políticas. Este hecho provocó que sólo una ellas (PRI), se adueñara de este órgano legislativo.

La presencia monopartidista en el Senado a lo largo de los años desnaturalizó su papel asignado en el texto constitucional, pues en la práctica no ha sido el órgano de control y de equilibrio en el ejercicio del poder público que todos desearíamos. Tampoco ha sabido responder adecuadamente en las demás funciones conferidas: en la tarea legislativa es muy conocido el pobre debate en ella presentado; la actitud sumisa en la aprobación de los nombramientos de diversos funcionarios propuestos por el Ejecutivo federal; y su mínima influencia en el diseño de la política internacional presentada a su consideración.

La falta de voluntad política durante mucho tiempo para modificar su sistema electoral, obedeció tal vez, a una interpretación errónea del significado que esta cámara representa en el sistema federal, y a lo inconveniente para el propio partido en el poder de modificar las reglas con las cuales tendría que compartir un espacio político considerado de su propiedad.

Si omitiéramos la última reforma constitucional aprobada¹⁷ la cual amplió la conformación del Senado y consagró un nuevo sistema electoral, lo que sin lugar a dudas imprimirá un nuevo dinamismo en su actuación, podemos afirmar que las anteriores reformas realizadas no ofrecieron de manera sustancial signo de progreso alguno.

Del original texto constitucional que consagró que la duración del periodo fuera de cuatro años, en 1933 se amplió a seis años. En esa misma fecha, también se prohibió la reelección para el periodo inmediato.

A inicios de la década de los setentas se redujo la edad para aspirar a la senaduría (de 35 a 30 años), y en relación al mecanismo de renovación de manera pendular se han ensayado dos sistemas: lo. el asentado originalmente que consistió en que esta cámara se renovarían parcialmente a la mitad del periodo; 2º el consagrado mediante reforma constitucional de 1933, que estableció que la renovación sería total cada seis años.

En 1986 solamente se regresa al sistema original (renovación de la mitad de la cámara a mediados del periodo), finalmente en la reforma constitucional realizada en 1993 decidió abandonar este sistema para determinar que mejor la renovación sea total.

Como puede observarse, salvo la poca seriedad para la adopción de tal o cual sistema de renovación, ningún avance electoral es digno de destacarse.

2. Argumentos para que se realizara la reforma política en el Senado

Sin lugar a dudas, el factor que impidió la presencia de otras corrientes políticas y con ello el anquilosamiento de este órgano legislativo, fue mantener por largo tiempo el sistema electoral de mayoría simple, que combinado al sistema de partido hegemónico existente en el país, provocó que sólo uno de ellos se acostumbrara a que sus candidatos fueran los que accedieran al Senado.

Esta desafortunada realidad política llevó a diversos tratadistas, políticos y académicos a manifestar su inconformidad con la permanencia en los originales términos del sistema electoral, en su momento Rodríguez Lozano, en

¹⁷ La del 3 de septiembre de 1993.

un interesante artículo destacó la impostergable necesidad de incorporar el pluripartidismo al Senado.¹⁸

El autor en cita después de realizar un seguimiento histórico de la institución senatorial llega a la conclusión de que su propuesta no socavaría la institución federal; que el Senado no era consubstancial al federalismo mexicano y que la doctrina mexicana para solucionar necesidades políticas propias, se había apartado de los principios clásicos del Senado federal norteamericano y que por lo mismo, los senadores ya no representan a las entidades federativas, sino al igual que los diputados representan a la nación.

Por su parte, el maestro Jesús Orozco en su oportunidad manifestó que no existía inconveniente teórico ni jurídico alguno para que en la Cámara de Senadores se adoptase el principio de representación proporcional, toda vez que su adopción contribuiría a enriquecer el debate político nacional y a obtener una mayor participación de los partidos minoritarios en la dirección política general.¹⁹

En este mismo sentido Hernández Martínez y Arrieta Silva, expresaron la necesidad de reformar el texto constitucional, a fin de que se determine que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado, electos directamente según el principio de mayoría relativa y además con los senadores que en esa misma fecha fueran electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, sin perjuicio de la reforma que requieran las disposiciones legales conexas.²⁰

Finalmente, cabe señalar que en el foro de consulta popular realizado por la propia cámara de senadores a lo largo de 1985, se analizó la posibilidad de apertura pluripartidista, y se concluyó:

Un Senado pluripartidista contribuiría al desarrollo democrático de México.

La democratización integral del país requiere que todas las voces, todos los intereses, todas las opciones, todas las corrientes se encuentren representadas.

Al participar en los debates de la cámara de senadores, la oposición daría mayor vida a la actividad propia de la cámara y más capacidad para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad.

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

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

20 Cfr., Hernández Martínez, Abel, y Arrieta Silva, Enrique, “La representación proporcional en la Cámara de Senadores”, *Revista del Supremo Tribunal de Justicia de Durango*, México, abril-septiembre de 1986, p. 185.

La participación de los partidos minoritarios no afectaría la organización federal, por cuanto se buscarían fórmulas para la representación igualitaria por estados.²¹

3. *Antecedentes legislativos inmediatos*

En el contexto de reforma electoral realizada a inicios del periodo de gobierno del licenciado Salinas de Gortari, varios de los partidos políticos presentaron sus iniciativas de reforma constitucional y legal, que a su juicio consideraron deberían orientar la nueva integración de la cámara de senadores.

Cabe señalar que aunque en este momento ninguna de las iniciativas presentadas prosperó, sentaron las bases para que sólo unos años después constituyeran el marco de referencia para llevar a cabo la reforma constitucional vigente.

De esta manera, en la iniciativa de reforma constitucional del PRI presentada a la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1989, propusieron la adopción de un sistema mixto en el que rigieran a plenitud los principios mayoritario y de representación proporcional.²²

La intención de los legisladores priístas fue modificar el artículo 56, para establecer que la Cámara de Senadores se integraría por 128 miembros, de los cuales noventa y seis serían electos según el principio de mayoría relativa (tres por cada estado y tres por el Distrito Federal), y treinta dos que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacionales, votadas en una circunscripción plurinominal.²³

Propusieron que todo partido político para poder participar en la asignación de escaños por representación proporcional, debería acreditar que participa con candidatos a senadores en por lo menos veintiún entidades federativas. Determinan como barrera mínima para tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, el 1.5% de la votación emitida para todas las listas regionales.

Finalmente definen los métodos para la atribución de los senadores de representación proporcional.²⁴

El PAN por su parte había manifestado la idea de que el Senado debiera integrarse por seis miembros por cada entidad federativa, electos tres por el

21 En *El Senado mexicano*, México, Senado de la República, vol. III, pp. XLIII y ss.

22 Dicha iniciativa puede consultarse en la obra de Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*, México, Porrúa, 1991, pp. 96-99.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

sistema de mayoría relativa y tres por el de representación de minorías, renovándose la cámara por mitad cada tres años.²⁵

El PARM aunque apoyó el sistema mixto de integración encamina su propuesta en el sentido de que la cámara de senadores se debería integrar por dos miembros electos por mayoría relativa y uno de representación proporcional en cada entidad federativa; se renovaría en su totalidad cada tres años y ningún partido político tendría más de siete senadores de representación proporcional.²⁶

El PFCRN apoyó la postura de que el senado se integrara por tres miembros por cada estado, aunque sugiere que todos los miembros fueran electos según el principio de representación proporcional.²⁷

No faltó posturas como la sostenida por el PPS quien se inclinó por la desaparición de este órgano legislativo, en su oportunidad Cuauhtémoc Amezcua Dromundo apoyó el criterio de modificar el texto constitucional para establecer un Congreso unicameral, desapareciendo la Cámara de senadores, pues correspondió a otra etapa del proceso de desarrollo histórico de nuestro país, que hace mucho dejó de tener razón de existir y que conserva, a semejanza de las ruinas arqueológicas, sólo como una pieza de museo, como la muestra de algo que tal vez en el pasado tuvo vida y fue en otra época de alguna utilidad.²⁸

Como puede desprenderse a la luz de estas propuestas fueron muchas las fórmulas electorales presentadas, afortunadamente sólo tuvieron que esperar algunos años para que se llevaran a la práctica, y cuyos lineamientos vigentes ocuparán las siguientes líneas.

4. *Lineamientos electorales vigentes de la Cámara de Senadores*

En efecto mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, dispone que para integrar la Cámara de Senadores, en cada estado y el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos (artículo 56, párrafo I).

²⁵ En iniciativa de reforma constitucional presentada a la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1988.

²⁶ En iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1989.

²⁷ También en iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1989.

²⁸ En "Integración de la Representación Política", *Renovación política. Audiencias públicas de consulta*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, p. 46.

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 (artículo 56, párrafo II).

La cámara de senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. (artículo 56, párrafo III).

A la luz de estos lineamientos se desprende que aunque se privilegia el sistema de mayoría simple, la inclusión de la primera minoría como fórmula para permitir el acceso pluripartidista resulta positivo, pues en el peor de los casos, es decir, que siendo derrotados los partidos políticos de oposición por el PRI obtendrán cuando menos treinta y dos senadurías, que representa un 25% del total de este órgano legislativo.

Cabe señalar que con el restablecimiento del sistema de renovación total cada sexenio, fue necesario que en artículo transitorio se estableciese el mecanismo para sustituir el sistema de renovación por mitad cada tres años, así en los comicios de agosto de 1994, se eligieron por cada estado y el Distrito Federal dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría, que junto al senador en funciones electo según el sistema de renovación anterior cumplen con el nuevo mandato señalado en el texto constitucional.

Es decir de manera excepcional en los comicios de agosto 1994 los partidos políticos registraron una lista con dos fórmulas de candidatos.

Como el senador en funciones electo según el sistema anterior terminará su periodo en 1997, se precisa que en los comicios de ese año se elegirá sólo un senador, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1.º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la legislatura en funciones. Para esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

Solo deseamos que la conformación multipartidista venga a imponer un nuevo dinamismo en las tareas hasta ahora desarrolladas, así como que el debate y las nuevas reflexiones que se produzcan en esta cámara contribuyan en el desarrollo político, económico y social que el federalismo mexicano tanto reclama.