

VI. CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO	149
1. Antecedentes	149
2. Modificación del porcentaje mínimo para tener acceso a la representación proporcional	150
3. Reducción del límite de diputados que puede tener un partido	151
4. Límite a la sobrerrepresentación	152
5. Integración de la Cámara de Senadores. Antecedentes	160
6. La mecánica de distribución proporcional aplicable a los senadores	167
7. Necesidad y utilidad de la nueva figura	169
8. Posibles inconvenientes de la medida	172
9. Posibilidad de compatibilizar el principio de representación proporcional con la paridad representativa de las entidades federativas	177

## VI. CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

### 1. *Antecedentes*

Desde la vigencia de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados se constituyó, a partir de un determinado número de habitantes previstos en el texto constitucional, para ser la base electoral de la elección de cada uno de los miembros de dicha Cámara, compuesta por representantes de la nación. Con el correr del tiempo y el aumento de la población en el país, se fue haciendo necesario ampliar la base poblacional que servía de referencia para la elección de cada diputado, hasta que en 1977 se adoptó un sistema de número fijo.

La Cámara de Diputados tenía aproximadamente una cantidad de 237 miembros en la L Legislatura, que fue la última electa bajo el principio de una determinada cifra de habitantes por diputado, para elevarse hasta 400 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa, en distritos uninominales y hasta cien de representación proporcional.

Los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, deberían serlo en distritos que contendrían una población resultante de dividir el total de los pobladores del país entre 300, considerando, por supuesto, el hecho de que el territorio de un distrito no puede exceder el límite de una entidad federativa. Cada entidad debe quedar dividida en un número exacto de distritos.

Existe la disposición constitucional de que ninguna entidad tendrá menos de dos diputados y, en consecuencia, forzosa-mente deberá tener dos distritos, de ahí que la división no pueda ser absolutamente exacta, pero sí aproximada en cuanto

a que cada distrito contenga más o menos una trescientosava parte de la población nacional.

Así, la Cámara de Diputados se expandió, hasta 400 miembros; se sustituyó el antiguo sistema de diputados de partido que había existido desde 1963 a fin de dar acceso a las organizaciones políticas minoritarias, por la introducción parcial del sistema de representación proporcional para la elección de cien diputados. Estas representaciones populares se consideraban reservadas para los partidos minoritarios, dada la aplicación de las fórmulas electorales de la época, y al hecho de que el partido mayoritario no tenía acceso a tal procedimiento de elección.

En 1988, como efecto de la reforma de diciembre de 1986, la Cámara se amplió hasta quinientos diputados, trescientos de mayoría y doscientos de representación proporcional, pero se permitió que estos últimos también fueran accesibles al partido que hubiese obtenido el mayor número de constancias de mayoría, esto es, de triunfos en los distritos electorales. Simultáneamente se estableció un tope de 350 diputados como máximo que podría tener cualquier partido político. Con ello, aunque se permitía el acceso al partido que lograra el mayor número de triunfos distritales al sistema de representación proporcional, se fijaba un límite para el número de diputados que pudiera obtener por esta vía, de modo que sumando los adquiridos por ambos principios no podría rebasar los 350. En la reforma de 1993 se disminuyó este número hasta 315.

## *2. Modificación del porcentaje mínimo para tener acceso a la representación proporcional*

La cifra mínima de votos que se consideraba necesaria, desde la adopción del sistema de representación proporcional en 1977, para acceder a dicho sistema era del 1.5% de la votación emitida en todo el país en la elección de diputados. La reforma del 22 de agosto de 1996 la elevó al 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Esto se contiene en la fracción II del artículo 54

constitucional y se entiende que dado que los votos emitidos para diputados son simultáneamente tanto para el candidato uninominal en el distrito correspondiente, como para la lista plurinominal —salvo el caso excepcional de que el elector se encuentre fuera de su distrito, pero dentro de su circunscripción plurinominal, en el cual puede votar sólo por los de representación proporcional—, en realidad la votación para diputados es la que determina este porcentaje. Hay en todo caso una mínima diferencia producida por esos votos foráneos que dan lugar a que eventualmente exista una pequeña cantidad mayor de votos emitidos para las listas, que para los candidatos en los distritos. De cualquier modo la cifra técnicamente considerada es la recibida para las listas regionales que comprende, por supuesto, todos los votos emitidos para candidatos distritales, más aquellos que se hubiesen producido por electores en tránsito que sólo hubiesen votado para la lista regional.

Este porcentaje eleva la cifra mínima que se había mantenido realmente desde 1971, cuando durante el régimen del presidente Echeverría, para la acreditación de diputados de partido, se redujo del 2.5% que se exigía de acuerdo a la reforma constitucional de 1962, y pasó a ser del 1.5%. Esta barrera mínima, en consecuencia, tuvo una vida de prácticamente un cuarto de siglo, hasta ahora que se ha vuelto a elevar la cantidad necesaria para acceder al sistema de representación proporcional.

En este punto hubo acuerdo general entre los partidos políticos, particularmente el PAN fue insistente en esta materia, con el objeto de cerrar el paso a partidos pequeños que reúnen cantidades mínimas de votos en cada casilla, pero que al acumularlos en todo el país pueden acceder al procedimiento de reparto proporcional. Esta modificación, tiende a reforzar la posición de los partidos de mayor tamaño.

### *3. Reducción del límite de diputados que puede tener un partido*

Nuevamente en la reforma de 1996 se disminuyó la cantidad máxima de diputados con los que puede contar un solo partido

político en esta cámara. Ya hemos indicado que de acuerdo a la legislación anteriormente vigente, dicho tope era de 315, ahora en atención a las demandas de los partidos minoritarios, se redujo aún más esta cantidad para dejarla en trescientos. Este rasgo resulta interesante porque, en rigor, introduce un elemento partidocrático en el texto mismo de la Constitución, pues impone un límite a la capacidad del electorado para hacerse representar, esto es así porque aun en el caso de que algún partido, por un fenómeno excepcional de atracción de masas, llegase a concitar una voluntad abrumadoramente mayoritaria que pudiera llegar al 80% o más de la votación y que le permitieran ofrecer a los electores una o varias reformas constitucionales como parte de su plataforma electoral; la capacidad de ese partido, independientemente de la voluntad del electorado, estaría restringida a la ocupación del 60% de las curules de la Cámara de Diputados y, por lo tanto, no podría llegar al 66% necesario para promover una reforma constitucional por sí solo.

De esta manera, la Constitución para ser reformada en la práctica y por esta disposición constitucional, no solamente exige una mayoría calificada de los miembros de cada una de las cámaras, sino la concurrencia indispensable de la voluntad de más de un partido político, con lo que de alguna manera se traslada a los partidos la capacidad decisional que, en principio, debería estar depositada solamente en la ciudadanía. Esta hipótesis supone la presencia de los diputados de todos los partidos, pero si faltare un determinado número de diputados de los partidos opositores, sí podría lograrse la cifra de  $2/3$  por un solo partido político.

#### 4. *Límite a la sobrerrepresentación*

En la fracción V del artículo 54 constitucional aparece, por primera vez, una regla que tiene por objeto poner un valladar a la sobrerrepresentación que pueda alcanzar un partido político al sumar los diputados obtenidos por mayoría, con los que logra a través de la representación proporcional. Esta cir-

cunstancia deriva de que al tener oportunidad un partido que alcanza la mayoría de los sufragios en el país, de acreditar a sus diputados por los triunfos en los distritos uninominales, más los que les correspondan por la vía de la representación proporcional, el porcentaje de ocupación de la Cámara de Diputados podría rebasar considerablemente el porcentaje de votación obtenida en el país. Veamos un ejemplo.

Supongamos las siguientes cifras de votación:

Partidos	Votos	Constancias de mayoría
A	14,600,000	230
B	10,400,000	48
C	8,500,000	22
D	2,500,000	0
E	,450,000	0
Votos nulos	250,000	, 0
Votación Total	<hr/> 36,700,000	Total <hr/> 300

Emitida (según artículo 12 párrafo 1, del COFIPE)

Votación Nacional Emitida (VNE) =  $\text{Votación Total Emitida (VTE)} - (\text{Votos nulos} + \text{votos a favor de partidos que no alcanzaron el 2\%})$ .

(Según artículo 12, párrafo dos del COFIPE)

$\text{VNE} = \text{VTE} - (\text{Vn} + \text{vi})$  en donde Vn = votos nulos  
vi = votos inutilizables

$\text{VNE} = 36,700,000 - (250,000 + 450,000) = 36,700,000 - 700,000$   
 $= 36,000,000$

Vi representa 450,000 porque son los votos del partido E, que no llegan al 2% de la VNE, necesario para tener derecho a diputados de representación proporcional (RP).

El siguiente paso es obtener el Cociente Natural (CN) que de acuerdo con el artículo 13, párrafo uno del COFIPE, es el resultado de dividir la Votación Nacional Emitida entre los 200 diputados de RP.

$$36,000,000 : 200 = 180,000$$

Ahora, de acuerdo al artículo 14 tenemos que determinar cuántos diputados se le asignarían a cada partido conforme al número de veces que contenga su votación al cociente natural. Veamos:

Partidos	Votación	CN	Resultado
A	14,600,000	180,000	= 81.11
B	10,400,000	180,000	= 57.77
C	8,500,000	180,000	= 47.22
D	2,500,000	180,000	= 13.88

Esto quiere decir que en números enteros la distribución sería la siguiente:

Partido	Diputados de RP	Fracción excedente equivalente al Resto Mayor
A	81	0.11
B	57	0.77
C	47	0.22
D	13	0.88
Total	<hr/> 198	

La suma de los diputados asignados es de 198, lo cual quiere decir que faltan dos por asignar. Debe recurrirse al Resto

Mayor, referido en el artículo 13, párrafo dos, y de acuerdo al artículo 14, párrafo uno, inciso b), los partidos con los restos mayores tendrían derecho a los dos diputados aún no distribuidos. Así:

Partido	Diputados por CN	Diputados por Resto Mayor	Total
A	81	0	= 81
B	57	1	= 58
C	47	0	= 47
D	13	1	= 14
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	198	+2	200

Ahora corresponde atender al párrafo dos del artículo 14 para ver si se tiene que aplicar alguno de los límites previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. Para ello hay que sumar los diputados obtenidos por ambos principios por los partidos políticos.

Partido	Diputados de mayoría	Diputados de RP	Total
A	230	+81	=311
B	48	+58	=106
C	22	+47	= 69
D	0	+14	= 14
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Totales	300	200	500

Notamos que el partido A rebasa el límite de la fracción IV del artículo 54 constitucional, pues de dejarle sus diputados de RP, tendría más de 300, luego habría que considerar que lo primero que debe hacerse es bajarle once de los de RP.

Empero, aún así quedaría por encima del límite de sobrerrepresentación del 8%. Analicemos por qué:

El partido A obtuvo 14,600,000 que en relación con la VNE de 36,000,000; representan el 40.55%. Si le dejamos los trescientos diputados de RP, resultantes de aplicar el límite de la fracción IV del 54 constitucional, el espacio que ocuparía del total de la cámara sería el 60% y con ello rebasaría en 19.45% su porcentaje de votación. Comprobémoslo.

$$\% \text{ de cámara} = 60$$

$$\% \text{ de votación} = 40.55$$

En consecuencia

$$60.00 - 40.55 = 19.45$$

De manera que su límite de sobrerrepresentación sería:

$$40.55 + 8.00 = 48.55$$

Esto quiere decir que no podría ocupar más del 48.55% de la cámara y el 48.55% de ésta representa 242 diputados.

En realidad el 48.55% de quinientos es 242.75, pero no se podrían asignar 75 centésimos de diputado, por eso la cifra cerrada es de 242 para el partido A.

De manera que aplicados los límites previstos en el artículo 54 constitucional, a las 230 constancias de mayoría ganadas por el partido A, se agregarían solamente doce curules de RP en lugar de las 81 que nos resultaron de la primera operación de asignación.

En tal virtud, dado que el partido A recibirá doce de los diputados de RP, los 188 restantes se repartirán entre los demás partidos, siguiendo las reglas del artículo 15 del COFIPE, que responden a los esquemas ya aplicados en legislaciones anteriores.<sup>5</sup>

5 Para un examen más detallado de la aplicación de fórmulas electorales, véase *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Harla, 1991, pp. 237 y ss.

La mecánica prevista en la iniciativa para atender al problema de la sobrerrepresentación hasta ocho puntos porcentuales, consideraba que este procedimiento sólo le sería aplicable a un partido político y que las curules restantes de representación proporcional, después de las asignadas al partido que hubiese obtenido el mayor número de constancias de mayoría y disfrutara de ese margen de sobrerrepresentación, se distribuiría entre todos los demás partidos políticos. Así, se repartiría entre ellos equitativamente el *costo* de la sobrerrepresentación del partido mayoritario. Esto, pues, significaba un proceso por virtud del cual si un partido quedaba sobrerrepresentado hasta en ocho puntos, supongamos que habiendo obtenido el 40% de la votación estaba ocupando el 48% de los lugares de la cámara, es evidente que la distribución entre todos los demás partidos implicaría una disminución de su representación proporcional, porque teóricamente entre todos los opositores del partido mayoritario, que habían conseguido 40% de los votos, tendrían el 60% restante de la votación, pero no podrían ocupar el 60% de la cámara porque ésta ya sólo tendría disponible 52% de sus lugares, dado que el partido mayoritario habría llegado al 48%. De esa manera tendría que absorberse entre los demás partidos el impacto de la sobrerrepresentación de uno, para distribuir entre ellos las curules. Así se había diseñado la fórmula que contenía la iniciativa.

La solución que finalmente se dio en la Cámara de Diputados a este problema, es que no se concretaría a un solo partido la posibilidad de sobrerrepresentación, sino que dadas ciertas hipótesis cabría la eventualidad de que más de un partido estuviera en la posición de obtener la mencionada sobrerrepresentación limitada.

El texto que contiene ahora el COFIPE en el capítulo segundo del libro primero, va desglosando el contenido del artículo 54 constitucional para hacer posible su aplicación a través de las fórmulas electorales. En el artículo 12 del COFIPE se señala que por votación total emitida se entiende la suma de todos los votos depositados en las urnas; esto es, votos válidos, nulos y los emitidos para todos los partidos políticos, independientemente o no, de que alcancen el mínimo para acredi-

tar diputados de representación proporcional. De la votación total emitida deberán descontarse los votos nulos y la de aquellos partidos que no hayan obtenido el 2% de la votación, que es el mínimo necesario para tener derecho a las curules de representación proporcional.

La votación obtenida después de hacer la deducción indicada, se denomina *votación nacional emitida*. En el párrafo tres del artículo 12, se reitera que ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios y que ninguno podrá quedar sobrerrepresentado en más del 8%, considerado sobre su porcentaje de votación nacional emitida. Esto es, que si un partido tiene una votación nacional emitida que significa, por ejemplo, un 45%, no podrá obtener diputados de representación proporcional que lo lleven más allá del 53% de ocupación en la Cámara de Diputados.

Dicha regla no se aplica para el caso de un partido que, con sus triunfos en los distritos uninominales, obtiene un porcentaje de curules del total de la cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%. Por ejemplo, si un partido con el 45% de los votos, pongamos por caso, ha logrado ganar 290 distritos querría decir que con sus triunfos distritales consiguió un porcentaje del 58%, éste sería superior en trece puntos al porcentaje de votos logrado en todo el país, pero dado que se trata de triunfos por mayoría en distritos uninominales, no podría reducirse su cantidad de diputados en la cámara.

La aplicación de estos preceptos del COFIPE permite resolver el problema de que más de un partido pueda quedar sobrerrepresentado. Supongamos un escenario en el que la votación nacional emitida se reparte de la siguiente manera:

Partidos	% de VNE	Constancias de mayoría
A	28%	133
B	26%	125
C	23%	41
D	18%	1
E	5%	0

En tal situación al aplicar las normas para la distribución de diputados de RP previstas en el artículo 14 ya estudiado, resultaría lo siguiente para cada partido:

Partido	% de votos	Diputados de RP
A	28	56
B	26	52
C	23	46
D	18	36
E	5	10

En esta hipótesis tanto el partido A, como el B, rebasarían los puntos porcentuales permitidos de sobrerrepresentación. Veamos

Partido	% de votos	% de Cámara al sumar sus diputados por ambos principios	Sobrerrepresentación	Exceso sobre 8%
A	28	(133+56=189) 37.8	9.8	1.8
B	26	(125+52=177) 35.4	9.4	1.4

Por tanto habría que aplicar el límite por sobrerrepresentación a ambos partidos; en el caso del A, restándole nueve diputados de RP de los 56 que teóricamente le tocarían, pues

esos nueve equivalen al 1.8% de la cámara en que rebasó el 8%. Al partido B habría que reducirle siete diputados que representan el 1.4% de exceso.

### 5. *Integración de la Cámara de Senadores. Antecedentes*

En la agenda de los temas que serían materia de discusión para la reforma del Estado, tanto la que se elaboró tentativamente en la Secretaría de Gobernación, como la formulada por la comisión que al efecto se integró en el Senado de la República, apareció la posible modificación a la forma de integrar la Cámara de Senadores.

La intención de la reforma en esta materia era la de abrir mayores espacios a los partidos minoritarios al interior del Senado. Éste ya había sido ampliado con motivo de la reforma efectuada en 1993, de 64 a 128 senadores, estableciéndose que en cada entidad federativa el partido que ocupase el segundo lugar en votación acreditaría a un senador local. Este sistema garantizaba espacios a las fuerzas minoritarias aun en el supuesto de que un solo partido ganara en todas las entidades federativas.

Tal hipótesis se actualizó en las elecciones de 1994; se eligieron 96 senadores, dos por cada entidad para el partido que lograra el mayor número de votos y uno para el partido que por sí solo, es decir sin coaliciones, obtuviera el segundo lugar. En la mencionada elección el Partido Revolucionario Institucional obtuvo la mayoría en las 32 entidades federativas del país y con ello logró acreditar 64 senadores. En 24 entidades federativas la segunda fuerza fue el Partido de Acción Nacional que obtuvo otros tantos senadores de primera minoría, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática alcanzó el segundo puesto en ocho entidades y por lo tanto consiguió el mismo número de senadores. En el curso de la LVI Legislatura dos de ellos, Irma Serrano y Guillermo del Río, se separaron del PRD.

Las discusiones iniciales entre las distintas fuerzas políticas se centraron en la posibilidad de ampliar los espacios para los partidos opositores mediante algún tipo de mecanismo de re-

presentación proporcional. Se apreciaba un mayor interés en este punto por parte del Partido de la Revolución Democrática, debido a que el procedimiento que permitía la obtención de un senador mediante la ubicación en el segundo lugar de votos en cada entidad, reducía las posibilidades de este partido; en tanto que un esquema de representación proporcional, más o menos puro, le permitiría capitalizar mejor sus votos totales en el país.

Aunque el Partido Acción Nacional mostraba interés también en la ampliación del número de senadores pertenecientes a dicha formación política, no parecía dispuesto a convertirlo en uno de los asuntos principales a defender, quizá por el hecho de que estimaba que el sistema de senadores de mayoría y primera minoría le resultaba beneficioso, más aún si el panorama electoral previsible parecía llevar a un aumento de su votación en distintas entidades del país y con ello a la probabilidad de obtener senadores de mayoría. (Véase en el primer capítulo, lo concerniente a las posiciones del PAN frente a la reforma.)

El PRI tampoco se sentía muy inclinado a conceder espacios a la oposición. Se dieron incluso manifestaciones de algunos de sus miembros connotados, como el senador Ángel Sergio Guerrero Mier, en el sentido de que algún sector del PRI podría estar a favor de disminuir el número de lugares obtenidos en ambas cámaras por fórmulas diseñadas para favorecer a las minorías y quizá volver a un sistema exclusivamente de mayoría.

A principios de 1996, entre los dirigentes partidistas y legisladores se consideraba ya la posibilidad de reducir el número de miembros del Senado a solamente 96, dejando la elección prevista de senadores de mayoría, uno por cada estado y el Distrito Federal, para 1997 formulada en el artículo 3o. transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993. En dicho artículo se estableció que se elegirían 32 senadores de mayoría relativa uno por cada entidad, que cubrirían un periodo ligeramente menor a tres años, del 1o. de noviembre de 1997 al 31 de agosto del año 2000.

Estos senadores sustituirían a los 32 que habían sido electos en 1991 para el periodo de seis años y que correspondían al sistema de renovación por mitades de la Cámara de Senadores, que se había introducido en la reforma de 1986.

La posibilidad de volver a modificar la Constitución para no realizar estas elecciones senatoriales produciría automáticamente el predominio del PRI en el Senado, ya que con la configuración existente, el PRI contaba con 95 de los 128 senadores. Si no alcanzaba exactamente los 96 era porque en la elección de 1991 el PAN había ganado la senaduría de mayoría en Baja California, de ahí que contara con 31 senadores de mayoría electos en 1991, más los 64 que alcanzó en 1994.

Como puede apreciarse al concluir su periodo 31 senadores priístas y un panista, el Senado quedaría reducido a 96 escaños, de los cuales 64 serían priístas y 32 de la oposición. Con ello el PRI pasaría de una mayoría de prácticamente las 3/4 partes a las 2/3 disminuyendo su fuerza proporcional.

La impresión en los medios políticos era que quizá esta fórmula lograra consenso, pero si bien el PAN y el PRI parecían en principio satisfechos con ella, el PRD insistió en la necesidad de introducir la representación proporcional al Senado.

A mediados de 1996, uno de los puntos más defendidos por el PRD y en particular por su presidente en ese momento, Porfirio Muñoz Ledo, fue precisamente el relativo a la introducción del sistema de representación proporcional en el Senado, mediante un mecanismo que permitiría la elección de senadores a partir de una lista nacional sin que cada uno de ellos estuviese vinculado con una entidad federativa. Este sistema parecía favorecer principalmente las aspiraciones no solamente del PRD como partido, sino de sus principales dirigentes que encontrarían así un medio de ampliar su participación política accediendo al Senado.

El asunto adquirió mayor relevancia con motivo de las elecciones internas del PRD que llevaron a la presidencia a Andrés Manuel López Obrador, originario de Tabasco, con una victoria bastante amplia que dejó a varios de sus competidores en una

situación de desaliento, la cual podría ser paliada por la expectativa de ingresar al Senado.

Pese a que el nuevo sistema rompía una tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República propiciando un desequilibrio entre el número de senadores que podrían representar a cada una, y a las posibles resistencias que esto podría generar en el partido mayoritario, la idea de lograr un consenso prevaleció en los círculos gubernamentales y la Secretaría de Gobernación aceptó finalmente esta fórmula introduciéndola en la iniciativa presentada conjuntamente por el presidente Ernesto Zedillo y los líderes de los grupos parlamentarios el 25 de julio de ese año.

Es cierto que la aceptación de esa fórmula contribuyó a garantizar la aprobación por parte del PRD del proyecto integral de reformas constitucionales; empero, el acuerdo cupular entre los partidos respecto a esta novedad en la integración senatorial no respondía plenamente al sentir de sus integrantes. Durante la reunión de comisiones en conferencia sostenida por diputados y senadores el lunes 29 de julio, se manifestaron opiniones de legisladores del PRI, PAN y PRD en las que expresaban por lo menos dudas en cuanto a la idoneidad de estos cambios, sobre todo por la ruptura de la representación paritaria y la posible aparición de entidades con un número de senadores muy superior al de otras, sobre todo porque era previsible que el Distrito Federal absorbiera un gran número de senadurías o que algunos estados tuvieran senadores de distintos partidos con lo que aumentaría su representación numérica en detrimento de otras entidades. Como efecto de estas reservas, tanto los diputados del PAN, como los senadores del PRD dejaron constancia de su inconformidad con la decisión tomada por la dirigencia de sus partidos, en los correspondientes dictámenes legislativos. (Véase el capítulo segundo.)

Como se verá más adelante, existían propuestas que permitirían hacer compatible el sistema de representación proporcional con una lista nacional que al mismo tiempo vinculara a los senadores única y exclusivamente a una entidad federativa. Cuando se planteó este asunto en la reunión de la conferencia, la necesidad de acelerar la aprobación de la reforma

para garantizar que se mantuviera el consenso, condujo a una negociación según la cual se aprobaría la propuesta en sus términos, dejando para el momento en que se discutiera la legislación secundaria, el análisis de las referidas fórmulas, y esto era posible porque el texto del artículo 56 constitucional, como estaba redactado en la iniciativa y posteriormente aprobado, dejaba abierta dicha posibilidad.

Analicemos la evolución del artículo 56 constitucional de 1917 a la fecha para poder comprender mejor los efectos de la reforma de 1996.<sup>6</sup>

**1917.** El texto original de la Constitución de Querétaro indicaba que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declarararía electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. El periodo del encargo de los senadores sería de cuatro años y la Cámara debería renovarse por mitad cada dos años.

**1933.** Por reforma publicada el 29 de abril se amplió el periodo de los senadores a seis años y se determinó que la renovación de la Cámara se haría en su totalidad cada seis años.

**1986.** Por reforma publicada el 15 de diciembre se volvió al sistema de renovación por mitades, manteniéndose el periodo de seis años. Lo que produciría la renovación de la mitad de los escaños cada tres años. La declaratoria de la validez de la elección la seguían haciendo las legislaturas de los estados y se precisó en el texto constitucional algo que ya había establecido la ley electoral, en el sentido de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, considerado como Legislatura del Distrito Federal, haría la declaratoria de la elección de los senadores por el Distrito Federal. Para poder aplicar esta reforma se determinó en un artículo transitorio que la elección de senadores de 1988 tendría por objeto elegir a

6 Estas consideraciones aparecieron publicadas en mi artículo, "La nueva configuración del Senado", *Revista del Senado de la República*, v. 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1996.

dos senadores por cada entidad federativa, pero uno de ellos permanecería por un periodo de seis años, en tanto que el otro cubriría un periodo de tres años, de 1988 a 1991, a fin de hacer posible, a partir de esa fecha, la renovación de la cámara por mitades. Bajo la vigencia de este artículo, efectivamente, se eligió un senador por cada entidad federativa en el año de 1991 para cubrir el periodo de 1991 a 1997.

1993. El 3 de septiembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva reforma, por virtud de la cual se elevaba el número de senadores, de dos, a cuatro por entidad. De éstos, tres serían electos por mayoría y uno más, el cuarto, se asignaría a la primera minoría, es decir, al partido que ocupase el segundo lugar en cada entidad federativa. Para la aplicación de este sistema cada partido debería presentar una lista con tres candidatos al Senado, de manera que el partido ganador del mayor número de votos acreditaría a sus tres senadores postulados. La lista debería establecer un orden en la postulación, del primero al tercero, de manera que el partido que obtuviese el segundo lugar en votos pudiera acreditar al primero de su lista para que fuera el senador de primera minoría, como le denominaba el texto constitucional y completar así el número de cuatro senadores por estado.<sup>7</sup> Los cambios introducidos en 1993 volvieron al sistema de renovación total de la cámara cada seis años.

Es claro que este último aspecto de la reforma no podía alterar el periodo de los senadores electos en 1991 que debe concluir en 1997. Para lograr que la cámara en su conjunto se renovara otra vez cada seis años, se hizo necesario introducir en los artículos transitorios las previsiones para que en 1994 en vez de elegir cuatro senadores por entidad, como lo señalaba el texto del artículo 56, se eligieran solamente tres: dos por mayoría y uno para la primera minoría. Estos tres senadores por estado, que harían un total de 96, se sumarían a los treinta y dos senadores electos en 1991, de manera que a partir de 1994 la cámara quedo conformada por 128 sena-

<sup>7</sup> A fin de evitar repeticiones que entorpecen la lectura, emplearé *estado* y *entidad federativa* como sinónimos aunque en rigor técnico no lo sean.

dores proviniendo cuatro de cada entidad, pero uno de éstos sería electo con anterioridad en 1991. Dado que el periodo de tales senadores concluiría en 1997, se previó para dicho año la elección de un senador por cada estado, cuya actuación duraría solamente tres años —de 1997 a 2000—, y de esa manera hacer posible en el año 2000 la renovación total de la cámara y pasar a elegir a los cuatro senadores por cada entidad federativa de acuerdo a las reglas señaladas en el artículo 56.

1996. Se modifica nuevamente el texto de este artículo para indicar que la cámara se integrará con 128 senadores, es decir, el número no variaba, pero ya no se alude a un número fijo por cada entidad federativa y, en cambio, se determina que en éstas se elegirán a tres senadores, dos por mayoría relativa y uno que se asignará a la primera minoría, con lo que la representación de senadores electos en las entidades dará un total de 96. A ellos se agregarán 32 senadores electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esto quiere decir que habrá 32 senadores que serán electos según la proporción de votos obtenida por los partidos y que dichos senadores serán propuestos en una lista de alcance nacional por cada partido político. La votación en todo el país obtenida por cada organización partidista permitirá a ésta acreditar el número de senadores que les correspondan proporcionalmente. Digamos, por caso, que un partido obtiene el 50% de los votos, le correspondería acreditar al 50% de los senadores de su lista y en consecuencia tendría 16 de esos senadores de lista nacional, supongamos que otro partido obtiene el 30% de la votación, le correspondería el 30% de sus candidatos de la lista, que son aproximadamente diez, y podemos también presumir que otro partido sacará el 20% y, en consecuencia, le tocaría más o menos el 20% de su lista, que equivale a seis, así se distribuirían hipotéticamente estos senadores de lista nacional entre los partidos de acuerdo con la votación que hubiesen conseguido. Se ha mantenido la regla de la renovación total de la cámara cada seis años y por eso nuevamente a través de un artículo transitorio se ha previsto

la regularización de esta mecánica renovativa, de manera que el transitorio que preveía la elección de un senador por entidad para 1997 ha cedido paso a un transitorio que prevé la elección solamente de los senadores de lista nacional para dicho año.

#### 6. *La mecánica de distribución proporcional aplicable a los senadores*

El artículo cuarto transitorio del decreto publicado el 22 de agosto de 1996 prevé que en 1997 se hará la elección de 32 senadores según el principio de representación proporcional. La asignación de estos senadores se verificará mediante una fórmula que haga posible la distribución de la manera ya explicada anteriormente, aplicando un cociente natural y el resto mayor.

Por cociente natural la legislación deberá entender, dado que así lo estima la doctrina, que es el resultado de dividir el total de votos emitidos en la elección para las listas de senadores, entre 32, que son los lugares disponibles. Por cada vez que un partido acredite ese cociente natural podrá tener derecho a un senador, si así no se repartiesen todos los escaños, los pendientes se asignarán en el orden decreciente de los restos de votos que les queden aún a los partidos políticos. Señala el propio artículo transitorio que la asignación a los partidos se hará de acuerdo al orden decreciente que presenten en sus listas respectivas. Veamos cómo operaría este sistema de cociente natural y resto mayor para un ejemplo similar al que indicamos renglones atrás. En el ejemplo usaremos cifras muy cerradas para facilitar la comprensión. Supongamos que se emiten 32 millones de votos, con lo cual el cociente natural sería de un millón de votos.

Ejemplo:

Total de votación emitida para:

Senadores            32,000,000

Cociente natural =  $\frac{\text{total de votación}}{\text{escaños disponibles}}$

$$\text{Cociente natural} = \frac{32,000,000}{32} = 1,000,000$$

Porcentajes de votación obtenidos por los partidos:

Partido	Votos	Porcentaje
A	16,000,000	50
B	9,600,000	30
C	6,400,000	20
	-----	-----
	32,000,000	100

Para distribuir a los senadores debemos ver cuántas veces cabe en la votación de cada partido el cociente natural (CN) para saber cuántos senadores le tocan. A un lado pondremos los restos de votos sobrantes como residuo después de efectuar cada división:

		Senadores	Resto
Partido A	$\frac{\text{votos}}{\text{CN}} = \frac{16,000,000}{1,000,000}$	= 16	0
Partido B	$\frac{\text{votos}}{\text{CN}} = \frac{9,600,000}{1,000,000}$	= 9	600,000
Partido C	$\frac{\text{votos}}{\text{CN}} = \frac{6,400,000}{1,000,000}$	= 6	400,000

Vemos que así quedan asignados 31 senadores y, por lo tanto, falta uno todavía para concluir el reparto de los 32. Este último se atribuirá al partido con el Resto Mayor que es el partido B, quien contará finalmente con diez senadores.

La aparición de estos senadores de lista nacional, que no quedan vinculados formalmente a ninguna entidad federativa, ha dado lugar a distintos juicios por parte de la opinión pú-

blica, comentaristas políticos y analistas jurídicos. La principal preocupación manifestada en torno a esta nueva figura es que puede constituir una afectación al concepto básico de la representación federal atribuida a la Cámara de Senadores y al sentido de equilibrio que se supone debe existir entre todos los estados en dicha Cámara, a diferencia de las representaciones desiguales que por razón de su distinta población tienen las entidades federativas en la Cámara de Diputados, en el entendido de que ésta es una representación global de la nación.

Para analizar los distintos efectos de estas consideraciones y la manera como se podría hacer compatible la nueva configuración del Senado con la tradición federalista valdría la pena revisar los siguientes aspectos.

### *7. Necesidad y utilidad de la nueva figura*

La primera cuestión que debe plantearse quien estudia los temas constitucionales y las formas institucionales a través de las cuales los pueblos atienden a la necesidad de organizar su gobierno, es si la figura que se estudia resuelve las necesidades sociopolíticas a las que pretende hacer frente. Es evidente que, incluso la invención del sistema federal y la existencia de un Senado del tipo del que opera en nuestro país, inspirado en el modelo norteamericano, son fórmulas que tenían por objeto resolver las necesidades que se planteaban los Constituyentes de la nación vecina a fines del siglo XVIII. En esa época no existía previamente una teoría elaborada respecto del federalismo o de las segundas cámaras federales al estilo del Senado norteamericano y mexicano. La teoría vino después, o si se quiere simultáneamente, en relación con el proceso de elaboración de estas instituciones norteamericanas, recogida fundamentalmente en la obra *El Federalista*.

El desarrollo ulterior de las teorías jurídicas en torno a este sistema, tampoco debe condicionar la aparición de nuevas fórmulas si éstas son las adecuadas para la resolución de problemas sociales o políticos. En ese contexto debe decirse que la

necesidad de ir abriendo el Senado a las corrientes minoritarias había sido un tema de discusión desde la reforma política de 1977, cuando se introdujo el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Desde entonces algunos estudiosos y, particularmente, los dirigentes de los partidos de oposición, señalaban que el desenvolvimiento futuro de las reformas político electorales deberían apuntar hacia una apertura del Senado a las corrientes minoritarias. El partido mayoritario se resistió a esta idea, señalando que efectivamente el carácter del Senado como cámara representativa del pacto federal, obligaba a que la mayoría en cada entidad, determinase el tipo de representación estatal sin que se incorporaran fórmulas que dieran ocasión a ningún tipo de representación proporcional. No obstante, la presión válidamente ejercida por los partidos opositores a fin de lograr nuevos espacios y la percepción de la sociedad en cuanto a lo necesario que resultaba para un efectivo desarrollo y maduración de los partidos políticos de la oposición, el contar con miembros de la Cámara de Senadores; asimismo, lo positivo que podía ser para esta Cámara el convertirse en un real escenario de debate político nacional con la participación de los distintos partidos, fueron creando condiciones para generar un sistema que garantizase a los partidos minoritarios un espacio en el mencionado cuerpo legislativo.

La vitalidad de la Cámara de Senadores, que se apreció con el ingreso de senadores electos por mayoría, pertenecientes a partidos opositores en la LIV Legislatura, que se inauguró en 1988, demostró que efectivamente esta Cámara podía jugar un papel importante como arena de debate y no solamente mantenerse, como algunos conservadores del esquema tradicional habían sostenido, como válvula de seguridad de la mayoría gobernante, al poder atemperar o frenar un intento de legislación al que precipitadamente pudiera llegar una mayoría en la Cámara de Diputados, conformada por algún tipo de coalición entre las fuerzas minoritarias y un sector del partido mayoritario. Esta segunda argumentación, pese a su toque conservador, no puede negarse que también militaba en favor de la estabilidad del sistema político en general y por eso había

logrado mantener influencia en cuanto a la posible apertura del Senado.

No obstante, las discusiones de la reforma política que precedió a las elecciones de 1994 llevaron al resultado de que la obtención del consenso en torno a algunos puntos pasaba por la apertura de la Cámara de Senadores. Esta apertura, sin embargo, no admitía aún de manera explícita la aplicación del sistema de representación proporcional para la Cámara de Senadores, estimando que en todo caso la idea de proporcionalidad debería tener un sustento en la votación concreta de cada entidad federativa y, eventualmente, un reflejo en la composición final de la cámara. Así se adoptó el mecanismo de cuatro senadores por entidad: tres atribuibles al partido mayoritario y uno al ocupante del segundo lugar. De este modo los partidos opositores tenían, o bien la posibilidad de ganar la mayoría en alguna entidad federativa, cosa que ya había ocurrido en 1988 y en 1991, o la de obtener el escaño correspondiente a la primera minoría. De igual modo, la diferente fuerza electoral de los partidos en las disímboles regiones del país llevaría naturalmente a que en algunas entidades fuera un partido el ocupante del segundo lugar, y en otras fuese uno distinto. Efectivamente, así ocurrió en la elección de 1994 en la que, independientemente de que el PRI logró la mayoría en todas las entidades federativas, los segundos lugares se distribuyeron de manera tal que el PAN obtuvo 24 de ellos y el PRD ocho.

Una vez dado este paso, se apreció en el proceso de elaboración de una nueva reforma político-electoral en los primeros años de este sexenio, que había un interés de los partidos minoritarios, particularmente del PRD por ampliar sus espacios en el Senado y con ello permitir un mejor flujo de sus propias fuerzas dirigentes hacia cargos de elección popular de mayor jerarquía. Esta necesidad política real tendía a que el gobierno, en la búsqueda del consenso, propiciara que su propio partido estuviese anuente a ceder algunos espacios, por lo menos desde el punto de vista teórico, en la configuración de ambas cámaras. En la Cámara de Diputados esto se transformó en la disminución del número máximo de

diputados que puede tener un partido, que era de 315 y bajó a trescientos, y en la de Senadores, que es la que nos ocupa, se buscaron distintos procedimientos para permitir un mayor acceso de los partidos minoritarios.

Aquí tenemos la respuesta a nuestra primera pregunta, la reforma era evidentemente necesaria por razones políticas; dado que garantizar, por lo menos en las previsiones constitucionales y legales, una configuración más plural y equilibrada de las cámaras, permitía conseguir el consenso de todas las fuerzas políticas del país para la aprobación de la reforma. Este es un valor democrático que habla bien de la civilidad de los procedimientos políticos en el país y permitió mandar un mensaje muy oportuno hacia el interior, en tanto que mostraba capacidad de diálogo de todas las fuerzas políticas involucradas y rechazo a fórmulas violentas que se han dado marginalmente en el propio sistema político. Al mismo tiempo, se emitió otro mensaje hacia el exterior relativo a la habilidad, solidez y capacidad evolutiva del sistema político mexicano. En consecuencia, los beneficios políticos que esta fórmula permitía obtener justifican plenamente la adopción de un sistema que abra mayores espacios a partidos minoritarios en la Cámara de Senadores.

## 8. *Posibles inconvenientes de la medida*

Como todo en la vida, cualquier solución institucional tiene ventajas y desventajas. Ya hemos señalado las necesidades de tipo político que llevaron a la adopción del sistema de senadores de representación proporcional por lista, y que éstos, por lo menos en la previsión del artículo transitorio que se aplicará en 1997, no quedarán ligados de ninguna manera a una determinada entidad federativa, puesto que la lista tiene un carácter nacional y en ella deberá indicarse un orden de prelación en el que entrarán los senadores que logre acreditar cada partido político, sin que ese orden tenga nada que ver con las entidades de origen de los candidatos.

Debe señalarse, y esto es muy importante para la discusión que plantharemos más adelante, que el texto del artículo 56 constitucional, cuya aplicación se daría a partir del año 2000, no hace referencia alguna a que los senadores de lista deberán acreditarse en el orden de prelación establecido en la lista que presenten los partidos, sólo se habla de que se aplicará el principio de representación proporcional, que habrá una lista la cual se votará en todo el país, haciendo ésta las veces de una sola circunscripción plurinominal y remite a la ley el establecimiento de reglas y fórmulas para tales efectos.

Es necesario aclarar esto desde ahora porque las principales críticas que se han hecho a la adopción del sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores, no van tanto dirigidas a objetar la proporcionalidad mismas, sino el efecto que produce la aplicación de la lista nacional en una posible alteración del equilibrio representativo de las entidades federativas, esto obedece al hecho de que al no estar vinculados los senadores de lista a una determinada entidad, bien pudieran ocurrir dos fenómenos:

1o. Que en las listas de los distintos partidos se acreditaran senadores provenientes de una misma entidad federativa.

2o. Que un mismo partido proponga entre los posibles senadores acreditables, a varios provenientes de una misma entidad federativa.

En cualquiera de los dos supuestos, ocurrirá que habrá entidades con un mayor número de senadores originarios de ellas —independientemente de que desde el punto de vista técnico-constitucional las representen o no— y habrá otras que tengan un menor número. Éste es el fundamento de los posibles inconvenientes del sistema, como se ha interpretado para su aplicación en 1997. A continuación nos referiremos a cada una de estas posibles objeciones o desventajas de dicho procedimiento.

#### *A. Ruptura con el sentido histórico y federalista del Senado*

Esta línea de argumentación se basa en una conceptualización, fundamentalmente de tipo teórico, que sostiene la defensa

de la configuración senatorial mexicana como un método de igualación de las entidades federativas a imagen y semejanza del Senado norteamericano, que fue tomado como modelo por los Constituyentes de 1824. En esta perspectiva, la posibilidad de que unas entidades cuenten con un mayor número de senadores, aun en el entendido de que no han sido electos en ellas sino corresponden a una lista nacional, rompe con esta estructura y atenta contra el espíritu del pacto federal. De acuerdo con tal punto de vista, se sostiene la idea de que la Cámara de Senadores representa en un plano teórico, pero también práctico, el sentido del pacto federal, en el cual todos los estados son iguales y por eso su representación debe ser paritaria. La voluntad de los estados como determinante de la configuración del Senado está en su origen histórico tanto norteamericano como mexicano, ya que en los dos países el primer modelo de Senado se fundaba en la designación de los senadores por parte de las legislaturas; es decir, los cuerpos legislativos de cada uno de esos estados. Incluso, originalmente, el distrito federal de ambos países no disponía de senadores, y en los Estados Unidos aún es así. De esta manera y dadas las funciones que tiene el Senado, en materia de política exterior, su participación en algunos nombramientos importantes que hace el presidente de la República, la vigilancia de la acción de los poderes federales que le corresponde en algunos casos, e inclusive sus capacidades para actuar en la vida interna de los estados federados, como ocurre en la desaparición de poderes, derivan justamente del carácter garante del pacto federal que tiene la Cámara de Senadores y se requiere, por lo tanto, para mantener el equilibrio representativo de las entidades, que unas no dispongan de más senadores que otras.

En contra de esta postura han argumentado teóricos y legisladores, que existen argumentos también tanto doctrinarios como pragmáticos para demostrar que el Senado no está indisolublemente vinculado ni siquiera al sistema federal y mucho menos que su razón de existencia sea la permanencia de una representación igualitaria de los estados. En un plano doctrinario acuden al derecho comparado para demostrar que senados como el canadiense o el alemán no recogen una repre-

sentación paritaria de los estados e incluso en el caso canadiense no responde a una elección popular, de manera que no puede vincularse la figura de la Cámara de Senadores, como tal, a una representación paritaria de las entidades que configuran a los distintos estados federales en el mundo. Por otro lado, en nuestro país la República federal existió entre 1857 y 1874 sin que hubiese una Cámara de Senadores.

En el plano teórico se acude al voto particular de Mariano Otero relativo al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en el cual pugnaba por la estructuración de un Senado con dos representantes provenientes de cada uno de los estados, pero agregando un tercio más de senadores nombrados con la intervención de diferentes autoridades, entre las cuales participarían el Ejecutivo, el Senado mismo y la Cámara de Diputados. Así se garantizaría, decía Otero, una selección de personas de muy alto nivel y preparación, que además concitaran la voluntad de distintos órganos del estado elevando la calidad del cuerpo senatorial.

Estas ideas fueron recogidas en los artículos 6o., 8o., 9o., y 18 del Acta Constitutiva y de Reformas, que sancionó el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847.

### *B. Contradicción con la tendencia al fortalecimiento del federalismo*

Otro ángulo desde el que se ha censurado la aparición de estos senadores de lista, es el que los entiende como resultado de la voluntad de las dirigencias de los partidos políticos con un consecuente alejamiento de la consulta a las voluntades concretas de los ciudadanos de los estados. Con ello, se afirma, se da un paso que tiende a incorporar en la institución senatorial un aditamento de tipo centralista, tanto por el hecho de que no se identifica la vinculación de los senadores con sus entidades de origen, cuanto porque la naturaleza de la configuración política del país tiende a darle mayor peso a las decisiones centrales, no sólo de las instituciones del estado, sino de los órganos directivos de los partidos políticos. De esta manera, las decisiones que permitirán acreditar a los se-

nadores de lista, serán más centrales y tendrán una carga que favorezca al centro del país y eventualmente algunas entidades de mayor peso específico político en detrimento de un concepto federalista de equilibrio entre todos los estados.

### *C. Desequilibrio en la representación de las clases políticas de las diferentes entidades federativas*

Este argumento crítico atiende ya no a cuestionamientos de tipo teórico sino al efecto práctico que puede producir la elaboración de las listas presentadas por los partidos políticos en las que, como se señalaba en el punto anterior, es muy probable que predominen personas originarias del Distrito Federal que hacen política en la capital de la República y que tienen mayor influencia en los cuerpos directivos de los partidos políticos. El mismo efecto puede producirse en relación con los dirigentes políticos de los estados con mayor población, que por razón natural, generan un mayor número de personas con aspiraciones a cargos de elección popular. Así, estados como el Estado de México, Veracruz, Jalisco o Nuevo León, podrían contar con más personas originarias de ellos que estuviesen en aptitud de ser colocadas en las listas, en las posiciones más favorables para acceder al Senado y ello afectaría a la clase política, es decir a los grupos de dirigentes de otros estados.

### *D. Desvinculación de las campañas respecto de las figuras locales que podrían atraer votos*

Este es otro argumento práctico según el cual la presentación de una lista con 32 nombres, cuyo procedimiento de elección proporcional no será fácilmente comprendido por el electorado en un breve lapso, llevará a éste a no sentir motivación respecto de los candidatos que antes entendía como aspirantes al Senado por la entidad correspondiente. Al estar colocados en una lista sin que se pueda clarificar al elector por quién está votando para senador y sin que exista una campaña específica para ese cargo realizada en cada entidad federativa, es probable que el ciudadano se sienta menos mo-

tivado a participar. Incluso, dicen algunos, podría ocurrir que aun entendiéndose bien la naturaleza de la lista, el elector de las entidades que están “representadas” por candidatos colocados en los últimos lugares los cuales seguramente no tendrían acceso al Senado, podría desmotivarse todavía más al sentir que la persona originaria de su estado ha sido colocada en la lista, en un lugar que no le permitirá acceder a ese cuerpo colegiado.

### 9. *Posibilidad de compatibilizar el principio de representación proporcional con la paridad representativa de las entidades federativas*

Los inconvenientes que pueden derivar de la aplicación del nuevo método de elección de senadores por lista nacional podrían ser considerablemente paliados mediante un sistema que, estando dentro de las posibilidades que da el texto constitucional en su artículo 56, permitiese aplicar el principio de representación proporcional —considerado, como ya vimos, necesario y útil para la integración del Senado— y, al mismo tiempo, mantener un esquema que impida a cualquier estado contar con un mayor número de senadores que otro. Hacer compatibles estos dos principios en el marco de la existencia de 128 senadores que, por cierto, necesariamente recuerdan la vinculación del Senado a las entidades, pues dicho número surge de multiplicar por cuatro el número de ellas, obligaría a que necesariamente los senadores de representación proporcional quedasen asignados de tal modo que siempre correspondiera sólo uno a cada entidad federativa y de ninguna manera, ni por repetirse en la lista de un mismo partido, ni por repetirse las entidades a las que pertenecen los candidatos en las listas de los distintos partidos, pudiera ocurrir que un estado acreditara a un quinto senador.

A mi manera de ver, sólo existen tres posibles soluciones para este problema, que me permitiré enlistarlas en cuanto a sus denominaciones y explicarlas:

I. *Lista en orden de prelación, vinculando cada candidato con una entidad federativa y mediante un sistema de acceso que suprime la posibilidad de repeticiones por entidad.*

En este esquema cada partido presentaría una lista de candidatos con un orden de prelación desde el primero al 32avo. La ley prevería que ése sería el orden en que ingresarían al Senado según el número de votos obtenido por cada partido. Una vez realizada la elección, se establecería la cantidad de candidatos correspondientes a cada partido con derecho a ingresar al Senado. El partido que hubiese obtenido el mayor número de votos tendría derecho a acreditar al número uno de su lista. El partido que ocupase el segundo lugar en votos en el país, podría acreditar inmediatamente después al número uno de su lista, siempre que no fuese de la misma entidad que el ya acreditado por el partido anterior. En caso de que esto último ocurriese, el partido ocupante del segundo lugar acreditaría al segundo lugar de su lista. Se pasaría al partido ocupante del tercer lugar en la votación nacional y éste tendría derecho a acreditar al primer lugar de su lista siempre que no fuera de la misma entidad que el ya acreditado por el partido número uno, o el ya acreditado por el partido número dos. En caso de que coincidiese la entidad con alguno de ellos, el partido del tercer lugar en votos, acreditaría al segundo lugar de su lista siempre que no coincidiese con alguna de las entidades ya seleccionadas por los dos primeros partidos, y así sucesivamente se continuaría realizando la acreditación hasta terminar el reparto. En ese caso, el texto legal debería tener una redacción como sigue:

Aplicada la fórmula del cociente natural y el resto mayor para determinar el número de senadores que corresponden a cada partido político, se acreditará en primer término al que ocupe el primer lugar de la lista del partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos en el país, inmediatamente después se acreditará al primer lugar de la lista del partido que hubiese ocupado el segundo lugar en votación, siempre que no corresponda a la misma entidad del ya acreditado con anterioridad y se continuará acreditando sucesivamente un senador a cada partido político según el orden en que aparezcan sus candidatos postulados en la lista, pero sin que en ningún caso se repita a un senador por la misma entidad federativa.

En el caso en que se fuese a producir dicha repetición, se pasaría al siguiente candidato de la lista que resultase elegible por no haber ninguno ya seleccionado para la entidad federativa a la que él corresponde.

Este sistema tiene la ventaja de que son las directivas de los partidos las que de acuerdo con las necesidades de los mismos y mediante composiciones previas en su interior, pueden presentar previamente una lista con orden de prelación, incluso haciendo algunos cálculos sobre la posible manera como les tocaría el reparto. Tiene además la ventaja de que el orden de prelación establecido por el partido no necesariamente implica el mismo orden de entrada al Senado puesto que está condicionado a la manera como se van repartiendo los senadores entre los diferentes partidos políticos.

Veamos un ejemplo de cómo operaría. Supongamos el siguiente modelo de votación nacional.

Votos alcanzados por los partidos con derecho  
a acreditar senadores con sus correspondientes porcentajes

---

13,427,150	PRI	42.8
11,748,757	PAN	37.5
5,446,862	PRD	17.4
,680,000	PT	2.17

Total de votos 31,302,769

Cociente Natural 978,211

Asignación por Cociente Natural		Restos
PR	13	0.72
PAN	12	0.01
PRD	5	0.56
PT	0	0.69

### Asignación por resto mayor

---

PRI	1
-----	---

PT	1
----	---

### T o t a l e s

---

PRI	14
-----	----

PAN	12
-----	----

PRD	5
-----	---

PT	1
----	---

Supongamos que las listas, en las que a cada entidad co-respondería un nombre, presentadas por los partidos para postular a sus candidatos son las siguientes:

### P R I

### P A N

	Nombre	Entidad		Nombre	Entidad
1o.		Sonora	1o.		Distrito Federal
2o.		Edo. de México	2o.		Coahuila
3o.		Tlaxcala	3o.		Jalisco
4o.		Durango	4o.		Chihuahua
5o.		Veracruz	5o.		Tlaxcala
6o.		Hidalgo	6o.		Nuevo León
7o.		Coahuila	7o.		Baja California
8o.		Chiapas	8o.		Vereacruz
9o.		Distrito Federal	9o.		Yucatán

## CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS

10o.	Yucatán	10o.	Chiapas
11o.	Guerrero	11o.	Guerrero
12o.	Oaxaca	12o.	Colima
13o.	Narayit	13o.	Oaxaca
14o.	Colima	14o.	Hidalgo
15o.	Campeche	15o.	Sonora
16o.	Quintana Roo	16o.	Edo. de México
17o.	Querétaro	17o.	Baja California Sur
18o.	Jalisco	18o.	Tamaulipas
19o.	Guanajuato	19o.	Campeche
20o.	Zacatecas	20o.	Nayarit
21o.	Puebla	21o.	Puebla
22o.	Baja California Sur	22o.	Durango
23o.	Chihuahua	23o.	Tabasco
24o.	Nuevo León	24o.	Sinaloa
25o.	Tabasco	25o.	San Luis Potosí
26o.	Baja California	26o.	Morelos
27o.	Michoacán	27o.	Zacatecas
28o.	Tamaulipas	28o.	Guanajuato
29o.	Aguascalientes	29o.	Quintana Roo
30o.	Morelos	30o.	Querétaro
31o.	San Luis Potosí	31o.	Aguascalientes
32o.	Sinaloa	32o.	Michoacán

**P R D**

**P T**

	Nombre	Entidad
1o.		Michoacán
2o.		Veracruz
3o.		Zacatecas
4o.		Guerrero
5o.		Chiapas
6o.		Oaxaca
7o.		Distrito Federal
8o.		Morelos
9o.		Nayarit
10o.		Sinaloa
11o.		Campeche
12o.		Sonora
13o.		Aguascalientes
14o.		Chihuahua
15o.		Guanajuato
16o.		Hidalgo
17o.		Baja California Sur
18o.		Baja California
19o.		Durango
20o.		Yucatán
21o.		Colima
22o.		Jalisco
23o.		Tamaulipas

	Nombre	Entidad
1o.		Durango
2o.		Distrito Federal
3o.		Edo. de México
4o.		Chiapas
5o.		Jalisco
6o.		Tabasco
7o.		Tamaulipas
8o.		Campeche
9o.		Baja California Sur
10o.		Colima
11o.		Chihuahua
12o.		Nayarit
13o.		Sonora
14o.		Baja California
15o.		Yucatán
16o.		Tlaxcala
17o.		Puebla
18o.		Morelos
19o.		Coahuila
20o.		Veracruz
21o.		Guerrero
22o.		Nuevo León
23o.		Querétaro

## CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS

24o.		San Luis Potosí	24o.		Guanajuato
25o.		Tabasco	25o.		Zacatecas
26o.		Edo. de México	26o.		Quintana Roo
27o.		Distrito Federal	27o.		San Luis Potosí
28o.		Quintana Roo	28o.		Oaxaca
29o.		Coahuila	29o.		Michoacán
30o.		Tlaxcala	30o.		Sinaloa
31o.		Puebla	31o.		Aguascalientes
32o.		Nuevo León	32o.		Hidalgo

Considerando el número de senadores que corresponde a cada partido y la regla de que escoge primero el partido con mayor número de votos, el PRI acreditaría a un senador por Sonora, luego correspondería al PAN uno por el Distrito Federal y después al PRD uno por Michoacán, en su turno el PT acreditaría al de Durango, que sería el único al que tendría derecho. En los cuatro casos cada partido pudo recibir la asignación del primero de su lista porque no hubo repeticiones. En el siguiente turno el PRI acreditaría en el Estado de México, el PAN en Coahuila y el PRD en Veracruz. En el siguiente turno al PRI le correspondería Tlaxcala, al PAN Jalisco y al PRD Zacatecas. Hasta ahí se ha seguido el orden de la lista sin que haya ninguna repetición. Pero el siguiente turno el PRI no podría acreditar ni al cuarto de su lista, porque Durango ya está ocupado, ni al quinto porque Veracruz ya también habría sido asignado. En consecuencia, el cuarto senador asignado al PRI correspondería al estado de Hidalgo, que en realidad era el sexto de su lista de candidatos.

Aplicando este esquema el resultado de la asignación sería el siguiente:

	PRI = 14	PAN = 12	PRD = 5	PT = 1
1	Sonora	Distrito Federal	Michoacán	Durango
2	Edo. de México	Coahuila	Veracruz	
3	Tlaxcala	Jalisco	Zacatecas	
4	Hidalgo	Chihuahua	Guerrero	
5	Chiapas	Nuevo León	Oaxaca	
6	Yucatán	Baja California		
7	Nayarit	Colima		
8	Campeche	Baja Calif. Sur		
9	Quintana Roo	Tamaulipas		
10	Querétaro	Puebla		
11	Guanajuato	Tabasco		
12	Aguascalientes	Sinaloa		
13	Morelos			
14	San Luis Potosí			

II. *Lista sin orden de prelación de los candidatos de cada partido, pero vinculando cada uno de ellos a una entidad federativa. Asignación por decisión del partido posterior a la elección sin posibilidad de repetición por entidad federativa.*

En este esquema los partidos no presentarían una lista con orden de prelación, sino que la lista se establecería en orden alfabético de los estados, vinculando cada candidato a cada una de las entidades federativas.

Una vez hecha la elección, se establecería el orden de preferencia en el que acreditarían senadores los partidos políticos. Supongamos que hay cuatro partidos políticos con derecho a ello. El partido que hubiese tenido el mayor número de votos en el país acreditaría primero a un senador, escogiendo a cualquiera de su lista. El partido que hubiese ocupado el segundo

lugar escogería inmediatamente, acreditando también a un senador elegido de entre su lista, siempre y cuando no perteneciese a la misma entidad del ya seleccionado. El partido que ocupase el tercer lugar acreditaría al siguiente senador, escogiendo de entre su lista a cualquiera, siempre que no correspondiese a alguna de las entidades ya ocupadas. El cuarto escogería también a un senador de entre su lista siguiendo el mismo principio de respetar las entidades en donde ya se hubiese acreditado anteriormente, y así se continuaría hasta concluir. El texto legal podría señalar:

Una vez efectuada la elección se determinará el número de senadores que corresponden a cada partido. El partido que hubiese obtenido el mayor número de votos en el país escogerá de entre su lista al que desee acreditar en primer lugar, inmediatamente después el partido que ocupase el segundo lugar en votos en el país, acreditará a un senador, seleccionando de entre su lista al que desee, siempre que no correspondiese a la entidad por la cual ya se acreditó al anterior. Los partidos consecutivamente, de acuerdo al orden de los votos obtenidos en el país, continuarán seleccionando una vez cada uno de entre su lista sin que puedan nunca seleccionar alguno postulado por una entidad en la que ya se hubiese acreditado anteriormente un senador.

Este sistema tiene la ventaja de que los partidos políticos pueden alentar la participación de sus candidatos en las campañas y valorar los resultados de las mismas para luego premiarlos con una posible designación al seleccionarlos con preferencia a otros en el momento en que les corresponda elegir.

El ejemplo práctico de este caso operaría en términos similares al anterior.

### III. *Lista sin orden de prelación y asignación por orden decreciente de porcentajes obtenidos en cada estado sin posibilidad de repetición por entidad.*

Este sistema partiría de una lista sin prelación y en orden alfabético de los estados, y la acreditación de los senadores no se haría por decisión de los partidos políticos sino en función de la proporción de votos obtenidos en cada entidad fe-

derivativa. Se tendría que hacer una lista en orden decreciente de los porcentajes de votos obtenidos por cada uno de los partidos. El partido que obtuviese el mayor porcentaje en una entidad federativa, acreditaría al senador correspondiente a dicha entidad. El partido que alcanzara el segundo mejor porcentaje en todo el país, en otra entidad federativa, acreditaría también al senador por esa entidad federativa, y así sucesivamente hasta agotar el reparto de todos los senadores para los partidos. El texto de la ley podría ser el siguiente:

La lista nacional de cada partido contendrá una fórmula de candidatos que comprenderá un propietario y un suplente por cada entidad federativa en el orden alfabético de las mismas. El orden de la lista no establecerá ninguna preferencia para la asignación de senadores electos por el principio de representación proporcional. La asignación de senadores electos por el principio de representación proporcional se hará de la manera siguiente:

a) Se elaborará una lista con los porcentajes de votos obtenidos por cada partido en cada entidad federativa en orden decreciente.

b) En el primer lugar de esta lista se colocará el porcentaje más alto de votos que haya obtenido un partido en una entidad federativa y se procederá a colocar sucesivamente en orden decreciente los porcentajes de votos obtenidos por los partidos en cada entidad.

c) En la entidad federativa en la que un partido haya obtenido el porcentaje más alto de votación, se asignará a tal partido el senador de su lista que corresponda a dicha entidad.

d) Ningún otro candidato postulado por cualesquiera otros partidos políticos podrá ser acreditado por la entidad en la que ya se asignó un senador.

e) Mediante la aplicación de los criterios establecidos en los dos párrafos anteriores se continuará el reparto de senadores de representación proporcional siguiendo el orden decreciente de la proporción de votos obtenidos en cada entidad federativa, sin que ningún partido pueda tener más de un senador por entidad.

f) Si hubiera empate entre dos partidos en el porcentaje de votos obtenido en una entidad se preferirá al partido que tenga un mayor porcentaje de votación en el país.

La aplicación de estas reglas permite compatibilizar un estricto reparto proporcional de acuerdo a la votación obtenida en todo el país, con una absoluta paridad de representación por entidad federativa y no solamente se respeta el criterio

constitucional de proporcionalidad, sino que también se atiende al criterio de paridad representativa de los estados en el Senado, que está presente en otros artículos constitucionales.

A continuación veremos un modelo de aplicación de las mencionadas reglas, basado en una hipótesis teórica con los mismos votos que empleamos para ilustrar el caso I.

Votos alcanzados por los partidos con derecho a acreditar senadores con sus correspondientes porcentajes

13,427,150	PRI	42.8
11,748,757	PAN	37.5
5,446,862	PRD	17.4
,680,000	PT	2.17
Total de votos		<u>31,302,769</u>
Cociente Natural		978,211

<u>Asignación por Cociente Natural</u>		<u>Restos</u>
PRI	13	0.72
PAN	12	0.01
PRD	5	0.56
PT	0	0.69

Asignación por Resto Mayor

PRI	1
PT	1

T o t a l e s

PRI	14
PAN	12
PRD	5
PT	1

Porcentajes por entidad federativa y por partido

	PRI	PAN	PRD	PT	PPS	PDM
Aguascalientes	42	44	10	1.0	0.5	2.5
Baja California	40	46	11	1.5	1.2	0.8
Baja California Sur	51	38	8	1.2	1.4	0.4
Campeche	49	26	21	1.3	2.25	0.2
Coahuila	43	41.2	12	1.6	1.9	0.3
Colima	48	37	13	0.9	1.0	0.1
Chiapas	41	29	28	0.32	1.5	0.18
Chihuahua	43.5	42.5	9	3.0	1.15	0.85
Distrito Federal	26.5	39	32	0.11	1.75	0.64
Durango	43.8	36.2	5	0.14	0.21	0.79
Guanajuato	34	52	8.6	1.57	0.43	3.4
Guerrero	43.34	12.66	42.28	1.56	0.09	0.07
Hidalgo	46.82	26.13	20.26	3.27	2.85	0.67
Jalisco	42.83	47.91	6.63	0.12	0.09	2.24
Estado de México	40.06	43.12	16.54	0.09	0.16	0.03
Michoacán	42.37	17.22	38.04	1.18	1.06	0.23

## CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS

189

Morelos	41.66	26.98	27.11	2.68	0.90	0.67
Nayarit	50.37	21.41	22.06	5.86	0.19	0.11
Nuevo León	42.27	46.45	4.84	4.12	1.26	1.06
Oaxaca	49.76	16.19	31.40	0.61	1.83	0.21
Puebla	44.18	48.09	6.81	0.26	0.12	0.54
Querétaro	53.41	36.13	7.33	1.04	1.62	0.47
Quintana Roo	52.26	31.08	14.15	0.98	1.19	0.34
San Luis Potosí	48.76	29.82	17.28	2.33	1.08	0.73
Sinaloa	47.16	34.87	16.44	1.02	0.13	0.38
Sonora	42.03	38.13	16.71	2.33	0.38	0.42
Tabasco	41.60	11.00	45.40	0.26	1.32	0.42
Tamaulipas	46.24	26.82	24.16	1.13	0.85	0.80
Tlaxcala	50.11	25.94	22.07	0.98	0.25	0.65
Veracruz	49.88	24.90	22.12	0.80	2.04	0.26
Yucatán	48.29	46.02	3.32	2.00	0.17	0.20
Zacatecas	58.02	24.91	13.82	2.65	0.10	0.30

## Distribución por estados con base en el orden decreciente de votos en cada entidad

1o.	PRI	Zacatecas	58.02
2o.	PRI	Querétaro	53.41
3o.	PRI	Quintana Roo	52.26
1o.	PAN	Guanajuato	52.00
4o.	PRI	Baja California Sur	51.00
5o.	PRI	Nayarit	50.37
6o.	PRI	Tlaxcala	50.11
7o.	PRI	Veracruz	49.88

8o.	PRI	Oaxaca	49.76
9o.	PRI	Campeche	49.00
10o.	PRI	San Luis Potosí	48.76
11o.	PRI	Yucatán	48.29
2o.	PAN	Puebla	48.09
12o.	PRI	Colima	48.00
3o.	PAN	Jalisco	47.91
13o.	PRI	Sinaloa	47.16
[14]	PRI	Hidalgo	46.82
4o.	PAN	Nuevo León	46.45
X	PRI	Tamaulipas	46.24
X	PAN	Yucatán	46.02
5o.	PAN	Baja California	46.00
1o.	PRD	Tabasco	45.40
X	PRI	Puebla	44.18
6o.	PAN	Aguascalientes	44.00
X	PRI	Durango	43.80
X	PRI	Chihuahua	43.50
X	PRI	Guerrero	43.34
7o.	PAN	Estado de México	43.12
X	PRI	Coahuila	43.00
X	PRI	Jalisco	42.83
8o.	PAN	Chihuahua	42.50
X	PRI	Michoacán	42.37
2o.	PRD	Guerrero	42.28
X	PRI	Nuevo León	42.27
X	PRI	Sonora	42.03
X	PRI	Aguascalientes	42.00

## CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS

X	PRI	Morelos	41.66
X	PRI	Tabasco	41.60
9o.	PAN	Coahuila	41.20
X	PRI	Chiapas	41.00
X	PRI	Estado de México	40.06
X	PRI	Baja California	40.00
10o.	PAN	Distrito Federal	39.00
11o.	PAN	Sonora	38.13
3o.	PRD	Michoacán	38.04
X	PAN	Baja California Sur	38.00
X	PAN	Colima	37.00
[12]	PAN	Durango	36.20
X	PAN	Querétaro	36.13
X	PAN	Sinaloa	34.87
X	PRI	Guanajuato	34.00
X	PRD	Distrito Federal	32.00
X	PRD	Oaxaca	31.40
X	PAN	Quintana Roo	31.08
X	PAN	San Luis Potosí	29.82
X	PAN	Chiapas	29.00
4o.	PRD	Chiapas	28.00
[5]	PRD	Morelos	27.11
X	PAN	Morelos	26.98
X	PAN	Tamaulipas	26.82
X	PRI	Distrito Federal	26.50
X	PAN	Hidalgo	26.13
X	PAN	Campeche	26.00
X	PAN	Tlaxcala	25.94

X	PAN	Zacatecas	24.91
X	PAN	Veracruz	24.90
X	PRD	Tamaulipas	24.16
X	PRD	Veracruz	22.12
X	PRD	Tlaxcala	22.07
X	PRD	Nayarit	22.06
X	PAN	Nayarit	21.41
X	PRD	Campeche	21.00
X	PRD	Hidalgo	20.26
X	PRD	San Luis Potosí	17.28
X	PAN	Michoacán	17.22
X	PRD	Sonora	16.71
X	PRD	Estado de México	16.54
X	PRD	Sinaloa	16.44
X	PAN	Oaxaca	16.19
X	PRD	Quintana Roo	14.15
X	PT	Durango	14.00
X	PRD	Zacatecas	13.82
X	PRD	Colima	13.00
X	PAN	Guerrero	12.66
X	PRD	Coahuila	12.00
X	PRD	Baja California	11.00
X	PAN	Tabasco	11.00
X	PRD	Aguascalientes	10.00
X	PRD	Chihuahua	9.00
X	PRD	Guanajuato	8.60
X	PRD	Baja California Sur	8.00
X	PRD	Querétaro	7.33

## CONFORMACIÓN DE LAS CÁMARAS

193

X	PRD	Puebla	6.81
X	PRD	Jalisco	6.63
X	PT	Nayarit	5.86
X	PRD	Durango	5.00
X	PRD	Nuevo León	4.84
X	PT	Nuevo León	4.12
X	PDM	Guanajuato	3.40
X	PRD	Yucatán	3.32
X	PT	Hidalgo	3.27
X	PPS	Hidalgo	2.85
X	PT	Morelos	2.68
X	PT	Zacatecas	2.65
X	PDM	Aguascalientes	2.50
X	PT	Sonora	2.33
X	PT	San Luis Potosí	2.33
X	PPS	Campeche	2.25
X	PDM	Jalisco	2.24
X	PPS	Veracruz	2.04
[1]	PT	Tamaulipas	1.13

En la columna de la izquierda se ha ido señalando el orden de acreditamiento de cada senador para cada partido político. Así el PRI hubiese acreditado a los tres primeros en Zacatecas, Querétaro y Quintana Roo antes de que el PAN acreditara al primero para dicho partido por el estado de Guanajuato, siempre siguiendo el orden decreciente de los porcentajes de votos por partido y por entidad. El resultado final de la distribución por este modelo sería el siguiente:

Los catorce senadores asignados al PRI corresponderían a los siguientes estados: Zacatecas, Querétaro, Quintano Roo, Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Campeche, San Luis Potosí, Yucatán, Colima, Sinaloa e Hidalgo.

Los doce senadores asignados al PAN corresponderían a los siguientes estados: Guanajuato, Puebla, Jalisco, Nuevo León, Baja California, Aguascalientes, Estado de México, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Sonora y Durango.

Los cinco senadores asignados al PRD corresponderían a los siguientes estados: Tabasco, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Morelos.

El senador asignado al PT le correspondería en el Estado de Tamaulipas.