



Ciudad de México a 30 de agosto de 2019
Oficio N° CCM/IL/JRFG/241/19

**PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
PRESENTE.**

JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ, en mi calidad de Diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena ante la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 apartado A), base I primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado A, numeral 1, apartado D, incisos a) y c), 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II, 13 fracción LXVII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracciones I y II, 82, 95, fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este **H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, la presente **PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO Y DEROGA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, con base los siguientes :

ANTECEDENTES

I. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

En México, el sistema electoral define que las diputaciones al Congreso Federal se eligen por dos principios: 300 diputados por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales¹ y 128 Senadores².

Doctrinalmente es dable señalar que Giovanni Sartori, afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules³. Por su parte Isidro Molas señala que son el conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos a cubrir⁴.

Luego entonces, podemos decir que el sistema electoral es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión del cuerpo electoral en órganos de representación popular, así como los instrumentos de consulta popular relativos a la democracia semidirecta, como son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.

Arend Lijphart ha afirmado que “el sistema electoral es el elemento más importante de la democracia representativa”⁵.

En este sentido, para poder garantizar la representatividad de todos, incluida la diversidad y la pluralidad, es necesaria una revisión más exhaustiva de los sistemas electorales, así como de su relación con la representación política, toda vez que no basta con que el sistema electoral fomente la representatividad de los intereses de todos, tanto de la mayoría como de la minoría, sino que además es necesario, propicie la gobernabilidad; ciertos equilibrios que permitan tomar las mejores decisiones.

Se tiene un doble reto: por un lado buscar la representatividad de los intereses de todos y por otro, la gobernabilidad que considere el interés general y las decisiones que requiere el gobierno para el diseño de las políticas públicas.

II. EL SENADO

Desde su aparición en Roma y durante toda su evolución histórica, el Senado se ha caracterizado como la cámara alta o revisora del cuerpo legislativo y habitualmente existe en países como una forma de organización federal, en los cuales se representa a la división territorial (cantones, estados o provincias).

En Estados con una forma de organización federal, el Senado sirve para representar de manera inmediata a las entidades federativas de acuerdo al principio que caracterizamos como “federativo” mediante el voto popular.

Cabe aclarar que aun cuando hoy en día en la gran mayoría de los países los senadores son electos de forma directa por los ciudadanos, históricamente, al ser considerada como una cámara alta, revisora o de representación de las divisiones territoriales, su elección era efectuada de guisa indirecta.

Así, por ejemplo, el Senado en Francia es elegido en forma íntegra por un sistema indirecto de grandes electores.

Ese mismo sistema fue utilizado en los Estados Unidos de América hasta la entrada en vigor de la XVII enmienda constitucional el 8 de abril de 1913, la cual permitió su elección directa y ya no por las legislaturas estatales como era la práctica constitucional hasta que algunos estados comenzaron a elegir directamente a sus senadores en 1907.

En Alemania, los integrantes del Senado federal (Bundesrat) son electos entre o por los miembros de los gobiernos de los respectivos estados (Länder) y como tales, actúan como sus delegados.

En el caso de México, la institución del Senado ha estado estrechamente relacionada al sistema federal y a nuestra historia constitucional.

III. EL SENADO MEXICANO⁶

Uno de los antecedentes importantes del Senado mexicano lo podemos ubicar desde las Cortes de Cádiz, que culminarían de la Constitución que regiría tanto para la monarquía Española, como para los territorios que se encontraban bajo su dominio. En el proceso de los debates de la Constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras.

Fray Servando Teresa de Mier difundió la importancia del Senado y fue Miguel Ramos Arizpe quien atribuyó en forma decisiva el establecimiento del bicameralismo en México, formulando el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación que contenía las bases a las que debía ceñirse el Congreso para redactar la Constitución. Esta primera Ley fundamental mexicana fue el antecedente de la Constitución de 1824.

El Acta y la Constitución de 1824 estableció la división de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, así como la independencia de los estados limitada por el interés superior nacional.

En el artículo 7 de dicha Constitución se dispuso que el Poder Legislativo de la Federación estaría depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

El artículo 25 mencionaba que el Senado se compondría por dos legisladores de cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas y que permanecerían en el cargo durante cuatro años, renovándose la mitad cada dos años.

Hacia 1835 la Comisión del Constituyente mexicano que dictaminó sobre el tema, se inclinó por un Congreso unicameral para la nueva República. La Sala única se fundaba en las ideas expresadas por teóricos como Condorcet, Paine y Sieyes, además de que se invocaron las constituciones francesa, española y peruana, que habían adoptado ese sistema, argumentando que dos salas debilitarían y hasta paralizarían el poder legislativo. El proyecto unicameral, curiosamente propone también la creación de un Senado, cuyas funciones no serían legislativas, sino que serían una especie de poder conservador que estaría entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

La Constitución de 1857 fue determinante y llevó a la supresión definitiva del Senado, estipulando en su artículo 51 que el Poder Legislativo fuese unicameral. Los argumentos sobre sus características de órgano aristocrático y conservador, de lastre legislativo y gubernamental en general fueron argumentadas y se

impusieron, a pesar de la magnífica defensa de la institución que hicieron don Francisco Zarco y el diputado Isidro Olvera.

Lo que parece muy claro a distancia, es que los liberales triunfantes no quisieron conceder nada que se identificara como conservador. Al menos no inmediatamente después del triunfo sobre esa corriente. Era una lucha a muerte que no admitía matices ni posiciones moderadas.

Esos mismos argumentos que ponen de manifiesto el valor del Senado emergen una y otra vez entre 1867 y 1874, año en que éste vuelve a restablecerse por iniciativa de don Benito Juárez y de don Sebastián Lerdo de Tejada.

La argumentación de ambos juristas, a fin de darle congruencia al planteamiento liberal que rechazó el Senado en la Constitución de 1857, señalaban que ya la reforma social estaba consumada y que entonces, se hacía patente la importancia que tenía el funcionamiento de un órgano colegiado con las características del Senado. Había sido tan fuerte la oposición al sistema bicameral que la discusión y los procedimientos para restablecerlo tardaron casi ocho años. Juárez murió sin ver el Senado en funciones, pero no puede negarse que hizo todo lo que estaba a su alcance para lograrlo.

A partir de entonces, la función del Senado ha tenido diversos cambios. La revolución de 1910 llevaría de nueva cuenta a una reorganización del poder político, pero en la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo Bicameral y con ello, se validó la existencia del Senado de la República. 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 era quien declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. Asimismo, por cada Senador propietario se elegía a un suplente. El periodo de ejercicio de los senadores era de cuatro años. La Cámara de Senadores se renovaba por la mitad cada dos años.

En 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo de los senadores para quedar en seis años.

En 1986 se reformó la Constitución para establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado de la República y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. El 50% de la Cámara de Senadores se renovarían cada tres años.

Posteriormente, en 1993 otra reforma consideró una nueva conformación del Senado de la República. Éste se integraría por tres senadores de cada estado y del Distrito Federal, de los cuales dos serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Además, el Senado se renovarían en su totalidad cada seis años.

Con la reforma Constitucional en 1996, se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días. Actualmente, el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada entidad federativa, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En esta nueva conformación se conserva la disposición de renovar al Senado de la República en su totalidad cada seis años.

IV. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

La Real Academia de la Lengua Española, señala que la expresión “representación proporcional” alude al *“procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”*⁷.

Entonces, en su sentido gramatical, la representación proporcional establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular, que se conoce en la doctrina como un sistema puro o ideal.

Es decir, el objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el parlamento.

Por su parte, la Corte ha sostenido que **el principio de representación proporcional tiene como objetivo garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, incorporando a candidatos de los partidos minoritarios e impidiendo que los partidos mayoritarios o dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.** El valor ínsito en dicho principio es el pluralismo político.

La Cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros elegidos a través de un sistema mixto segmentado, en el que una parte se elige a través de una fórmula de mayoría y la otra a través de una fórmula proporcional pero que, a diferencia del aplicable a la Cámara de Diputados, no tiene ningún mecanismo de interrelación entre ambos componentes. Es decir, operan de manera independiente.

En cada una de las 32 entidades federativas se eligen tres senadores. Los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. Dos de los escaños se asignan por el principio de mayoría relativa, es decir, le corresponden al partido que haya obtenido el mayor número de votos, en tanto que el tercero se asigna por el principio de primera minoría, esto es, al partido que haya obtenido la segunda mayor votación le corresponde la posición del candidato que encabeza la fórmula.

Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Para su asignación, la ley dispone que se utilice la fórmula de proporcionalidad pura, como se establece el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (cociente natural y resto mayor).

ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA

La elección de treinta y dos senadores conforme al sistema de representación proporcional votados en una sola circunscripción nacional presenta al menos dos problemas.

Por un lado, rompe con el principio federativo, es decir se desvirtúa o corrompe la representación paritaria de todas las entidades federativas y en consecuencia, con el compromiso igualitario entre las entidades federativas sin importar su población o tamaño. Por el otro, introduce un elemento ajeno o extraño a la idea de representar el interés general del electorado, ya sea por población y por entidad federativa, al incluir directamente la representación por partidos políticos — tal vez mejor dicho, **de los intereses** de los partidos políticos—.

En síntesis, el principio de proporcionalidad no respeta la representación de las entidades federativas, sino la representación de los partidos políticos.

Por ello, es imperativo reformar el artículo 56 de la Carta Magna para suprimir los treinta y dos senadores electos conforme al sistema de representación proporcional por ser incongruentes con el principio federativo.

El argumento fundamental es la reducción de senadores que no representan a una entidad federativa.

Lo que realmente es importante es que esté representado el interés general por entidad federativa. En consecuencia, que se garantice la representatividad de todos; tanto los de la mayoría como de la minoría.

Tres senadores por cada entidad, son suficientes para garantizar la posibilidad de que, tanto la mayoría como la minoría sean representados en la discusión que permitirá tomar una decisión a nombre del interés general y, en este caso, en nombre del interés de las entidades federativas, apegándose a la voluntad ciudadana mas no al capricho de un partido político o de una persona.

Con esta conformación, sería imposible que se volviera a violentar mañosamente lo estipulado en el párrafo tercero de la fracción V del artículo 55 de la Carta

Magna, porque al no existir la lista plurinominal del Senado, un gobernador o el jefe de Gobierno no podría postularse por la entidad federativa de su respectiva jurisdicción.

En este orden de ideas, como se puede advertir en términos cualitativos, tres senadores por entidad es mejor que cuatro al fomentar y propiciar tanto la representatividad como la gobernabilidad, aunque en términos cuantitativos cuatro sea mayor a tres.

La presente iniciativa tiene por objeto disminuir el **número de Senadores a 96, eliminando la lista nacional de Senadores de Representación Proporcional**, con la finalidad de que el Senado “*represente*” de manera estricta a las entidades federativas y a la Nación en su conjunto.

Lo que se busca es reducir el número de senadores al Congreso de la Unión y rectificar el criterio con el objeto de reconstituir el Senado mediante un rediseño de arquitectura constitucional para su elección.

Reducir el número de representantes en el Senado de la República a noventa y seis suprimiendo los treinta y dos senadores de representación proporcional, fortalece la representación de las entidades federativas en una Cámara, toda vez que así no se desvirtúa el principio federativo de representación paritaria por entidad federativa; rectifica el criterio para su elección al implementar los mecanismos semi mayoritarios o semi proporcionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida. Además, es congruente con los principios de austeridad, ya que representa la reducción de al menos el 25% del presupuesto del Senado de la República.

Se trata de una doble propuesta para la reconstitución del Senado en México:

Primera. Reducir el número de representantes a noventa y seis al suprimir los treinta y dos senadores de representación proporcional por ser incongruentes con el principio “federativo”, de representación paritaria por entidad federativa.

Segunda. Rectificar el criterio para su elección al limitar a un máximo de dos candidatos por partido político e implementar los mecanismos semi mayoritarios o

semi proporcionales, lo que garantizaría la representatividad paritaria por entidad federativa al no tener que sacrificarla ni dar lugar a una representación por partido político ni mucho menos sobrerrepresentar a unos y sub-representar a otros, porque al ser integrantes de una sola lista plurinominal no se considera el principio de paridad entre la entidades federativas. Además, por lo general es la Ciudad de México la entidad que está sobrerrepresentada.

Para mayor comprensión de la propuesta, se presenta un cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Redacción Actual	Propuesta de Redacción de la Iniciativa
<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por <u>ciento veintiocho</u> senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas 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.</p> <p>Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años</p>	<p>ARTICULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Se deroga</p> <p>...</p>

Todo lo anterior, sirva para ejemplificar y son razones contundentes para exponer la siguiente **PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO Y DEROGA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS** para quedar como sigue:

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y deroga el párrafo segundo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

Se deroga

...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para modificar la legislación correspondiente para el cumplimiento del mismo.

Artículo Tercero. Este Decreto comenzará a surtir efecto para el proceso de renovación del Congreso de la Unión, a partir de la Legislatura LXV.

Atentamente

JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ

Recinto de Donceles, Ciudad de México, a 3 de septiembre de 2019.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

² Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

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

³ Giovanni Sartori, *La Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 15.

⁴ Isidre Batllori Molas “Sistema Electoral”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, España, Civitas, tomos IV y V, 1995, p. 6247.

⁵ Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, trad. de Fernando Jiménez Sánchez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 29; véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, trad. de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 56: “Los sistemas electorales suponen procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños”.; Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11: “El concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público”; también Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, p. 14: “Reglas electorales son aquellas que gobiernan los procedimientos por los cuales las preferencias electorales son articuladas como votos y por las cuales estos votos son traducidos en distribuciones de la autoridad gubernamental (típicamente escaños parlamentarios) entre los partidos políticos contendientes” (la traducción es nuestra).

⁶ Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/64/>

⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*.
<https://dle.rae.es/srv/fetch?id=W4VMjJb>