

ARTÍCULO 56

electos para algún cargo de ejercer sus puestos; con los artículos 37 y 38, que establecen las causales de la pérdida y suspensión de los derechos ciudadanos; con el 59 que se refiere a la no reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato y al impedimento de elección de representantes suplentes de individuos que hayan sido propietarios en el periodo inmediato anterior; y por último con el 130, que establece la separación del Estado y la Iglesia.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano* (separata), México, UNAM, 1981, pp. 28-33; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. V, pp. 67-178; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax, 1973, pp. 442-446; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, pp. 187-191; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 306-309.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

ARTÍCULO 56. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

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.

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

COMENTARIO: El presente artículo establece la forma de integración y renovación de la Cámara de Senadores, habiéndose reformado en tres ocasiones (1933, 1986 y 1993). Precisamente, esta última, que se encuentra vigente, prevé, por primera vez en nuestra historia constitucional, un mecanismo de representación de minorías en el Senado, manteniendo una representación igual por cada una de las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) —con independencia de su población—, constituyendo uno de los avances democráticos recientes más importantes que permite captar mejor la pluralidad del electorado. Antes de proceder al análisis del alcance del precepto en vigor, se estima conveniente aludir brevemente a la evolución de que ha sido objeto a partir de 1917.

Texto original. De acuerdo con el texto de 1917, la Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa; asimismo, se establecía que la legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Aun cuando el número de dos senadores previsto por cada Estado provenía desde nuestra Constitución Federal de 1824 (no así por lo que hace al Distrito Federal, ya que respecto de éste se estableció a partir del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847) —en el entendido de que la conformación del Senado varió según diversos regímenes centralistas o federalistas, llegando incluso a suprimirse en el texto original de la Constitución de 1857—, cabe destacar que en 1824 los senadores eran elegidos a mayoría absoluta de las respectivas legislaturas estatales, en tanto que con el restablecimiento del Senado en 1874 se previó que la elección de los dos senadores por cada entidad federativa (incluido el del Distrito Federal) sería indirecta en primer grado. No fue sino a partir de la reforma del 26 de abril de 1912 al entonces artículo 58 constitucional que se estableció la elección directa de los senadores, lo cual fue confirmado en forma definitiva en 1917 en el precepto que se comenta.

Como se señaló, el propio texto también establecía que la legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos, de este modo se requería sólo la mayoría relativa para tal efecto, a diferencia de lo previsto desde 1874 y se conservó en 1912, en que se exigía la mayoría absoluta y, de haber obtenido algunos sólo la mayoría relativa, elegía entre ellos la correspondiente legislatura estatal, en los términos que previera la ley electoral.

Reforma del 29 de abril de 1933. Conforme al texto original del artículo 58 constitucional, la duración del periodo de los senadores era de cuatro años, pero por reforma de 1933 en el artículo 56 se amplió a seis años —como ocurre a la fecha—, lo cual contribuyó a que los mismos pudieran acumular más experiencia en el desempeño de sus funciones y a la estabilidad del órgano, si bien ello se vio limitado por la prohibición de reelección a los propios senadores para el periodo inmediato, según reforma al artículo 59 de ese mismo año.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el texto original del artículo 58, la Cámara de Senadores se renovaba parcialmente a la mitad del periodo, pero por reforma publicada en el mismo año de 1933 se estableció, inopinadamente, la renovación total cada seis años.

Reforma del 15 de diciembre de 1986. En este año se restableció la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años, mediante elección directa, volviendo a la idea original del Constituyente en 1917 (si bien en aquella época la renovación era cada dos años en virtud de que el encargo duraba cuatro). Sin duda, la referida reforma propició un elemento

de mayor continuidad y autonomía en los trabajos del órgano legislativo, eligiéndose trienalmente 32 senadores, uno por cada entidad federativa:

Igualmente, en esa ocasión se precisó que correspondería a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declarar como senadores electos por el Distrito Federal a quienes hubiesen obtenido la mayoría de los votos obtenidos, conservándose como competencia de las legislaturas estatales la equivalente a los de su respectivo Estado. Es oportuno señalar que esta intervención no constituía una forma de heterocalificación, primero, porque no se trataba de una decisión de última instancia, dado que en aquel entonces ésta correspondía al propio Senado constituido en Colegio Electoral, y en segundo lugar, el término constitucional se refiere a una declaratoria que da cuenta del resultado del cómputo efectuado por el órgano electoral competente; estrictamente, se trataba de una proclamación formal que indicaba quién había obtenido la mayoría de votos, pero no un juicio acerca de la validez de la elección.

Reforma del 3 de septiembre de 1993. Texto vigente. Como parte de una significativa reforma político-electoral, en este año —tal y como lo habían propuesto amplios sectores de académicos y de la sociedad civil— se abrió la Cámara de Senadores a la representación minoritaria, previniéndose que en cada Estado y en el Distrito Federal se elijan cuatro (en lugar de dos) senadores, de los cuales tres son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Sin duda, el acceso que de este modo se le asegura a la representación de las minorías contribuirá a incrementar la pluralidad y representatividad del Senado.

Para el efecto, se prevé que en cada entidad federativa los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos, en el entendido de que, la senaduría de primera minoría debe ser 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. Es pertinente mencionar que la precisión que hace el propio artículo 56 en el sentido de que la senaduría de primera minoría el será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en la votación, trae como consecuencia que si dicho segundo lugar lo obtiene una coalición no se le podrá asignar la senaduría de primera minoría, lo cual lleva aparejado el propósito de desalentar las coaliciones, objetivo que se ve reiterado en diversas disposiciones de la correspondiente reforma legal.

El tercer párrafo del texto vigente establece que la Cámara de Senadores debe renovarse en su totalidad, mediante elección directa, cada seis años, con lo cual lamentablemente se deroga otra vez la renovación por mitad cada tres años del Senado, que se había restablecido en 1986 —después de que el Constituyente Permanente la había derogado en 1933—, en detrimento del espíritu de cuerpo y la continuidad de los trabajos de dicha Cá-

mara y que propiciaba la renovación parcial. Sin embargo, dadas las características del régimen de senadores de primera minoría, no fue posible hacerlo compatible con la referida renovación parcial del Senado.

Cabe mencionar que, según el régimen transitorio previsto en la reforma constitucional, tomando en cuenta que la mitad de los senadores de la LV Legislatura fueron electos en 1991 para integrar también la LVI hasta 1997, en el proceso electoral de 1994 sólo se elegirán dos senadores por mayoría relativa y uno de la primera minoría por cada entidad federativa, en tanto que en 1997 se elegirá un senador por cada entidad federativa para un periodo de tan sólo tres años y, a partir del año 2000, se renovará en su totalidad el Senado cada seis años.

Por otra parte, cabe advertir que, a pesar de que con la presente reforma se les sustrae a las legislaturas locales la facultad que antes se les confería para declarar electo a quien hubiera obtenido la mayoría de los votos —ya que en los términos de las reformas a este artículo y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tal atribución pasa al correspondiente Consejo Local del Instituto Federal Electoral—, las respectivas legislaturas locales, sin mayor problema o reserva, como parte del procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, ratificaron la reforma constitucional que se comenta.

Ahora bien, a diferencia de lo sostenido por algunas personas que se oponían a que se otorgara en el Senado representación a las minorías, es pertinente puntualizar que ésta no sólo es congruente con la naturaleza del Estado federal y el sistema representativo, sino que encuentra su justificación en la teoría constitucional y democrática, el derecho comparado y nuestra historia constitucional, como enseguida se analizará.

Justificación por la teoría constitucional sobre la naturaleza del sistema federal. Tomando en cuenta que la reforma que se comenta cuida que en la integración de la Cámara de Senadores siga habiendo una representación igual (cuatro senadores) por cada una de las entidades federativas (incluido el Distrito Federal), es claro que la misma es congruente con la teoría constitucional tradicional sobre la naturaleza del sistema federal (incluso, cabe señalar que en la actualidad hay algunos Estados federales cuya “Cámara Alta” se integra sin atender al principio de igualdad de representación de sus respectivas entidades federativas, como más adelante se menciona).

Conviene recordar que en el Constituyente de Filadelfia de 1787 —donde surgió la concepción moderna del sistema federal—, de acuerdo con el llamado compromiso de Connecticut —ya que fue promovido por la delegación de dicho lugar y Franklin lo hizo suyo—, el Poder Legislativo se depositó en dos cámaras, la de Representantes, compuesta por miembros electos proporcionalmente a la población de cada Estado (como lo deseaban los Estados más grandes), y el Senado, formado con una representación paritaria de cada uno de los Estados, independientemente de su extensión y población (como lo deseaban los más pequeños).

Consecuentemente, conforme a la teoría constitucional tradicional, mientras en la Cámara de Senadores se guarde la paridad en la representación de las distintas entidades federativas —independientemente del número de senadores por cada una de ellas—, se estará atendiendo a la naturaleza del Estado federal.

Asimismo, si bien para algunos, con fundamento en los orígenes del sistema federal, los senadores representan a las entidades federativas, tanto porque en ellas son electos como por las facultades de custodio del pacto federal que la Constitución confiere al Senado, debe advertirse que, estrictamente, la elección por entidad es sólo una referencia territorial establecida convencionalmente (como lo es la de los distritos en el caso de los diputados) y que no existe una relación vinculatoria del tipo de un mandato obligatorio entre las entidades y los senadores —lo cual se comprueba con el hecho de que los senadores voten individualmente y no por entidad, así como el que se requiera que las reformas constitucionales sean aprobadas por las legislaturas locales y no tan sólo por el Senado como parte del Congreso de la Unión—, por lo que los senadores tienen el mismo carácter de representantes de la nación que los propios diputados.

Justificación por la teoría sobre la democracia y el sistema representativo. El aumentar a cuatro el número de senadores, asignando tres de ellos por el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto a la primera minoría, no sólo es congruente con la naturaleza del Estado federal y el sistema representativo sino que atiende de mejor manera los postulados democráticos.

En efecto, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías (como postulan los más importantes y variados teóricos sobre la democracia, como es el caso de Norberto Bobbio, Hans Kelsen, John Stuart Mill y Giovanni Sartori), así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma política de 1977, resultaba de gran importancia que —tal y como lo habían propuesto eminentes constitucionalistas mexicanos (como Jorge Carpizo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio)— se garantizara el acceso a la Cámara de Senadores de representantes miembros de partidos minoritarios, cuidando que prevaleciera el principio de igualdad en el número de senadores por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

Procede advertir que la teoría tradicional sobre el sistema federal sólo postula la representación paritaria de las entidades federativas, pero no exige que la asignación de todos y cada uno de los representantes correspondientes sea bajo el principio mayoritario, máxime que —como se alude más adelante— hay países federales cuya Cámara Alta ni siquiera se integra como resultado de una elección popular. Incluso, si en determinado momento se consigue que mediante una fórmula adecuada se encuentren re-

presentadas no sólo las mayorías políticas sino también las minorías significativas de cierta entidad federativa, es claro que se fortalece el sistema representativo y federal respectivo, así como su carácter democrático.

Por otra parte, en la actualidad y de manera especial en aquellos sistemas federales donde la integración de la Cámara de Senadores se determina por elección popular, prácticamente la única diferencia entre senadores y diputados desde un punto de vista constitucional es que aquéllos son electos en circunscripciones más amplias, por lo que no existe impedimento alguno para que mediante una fórmula adecuada se permita el acceso al Senado de miembros de partidos políticos minoritarios que cuenten con cierta representatividad en dicha circunscripción más amplia.

Finalmente, es evidente que la representación de las minorías significativas en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos importantes en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras sin duda imprimirá un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomienda.

Justificación en el derecho comparado. Aun cuando hay sistemas federales como Argentina, Estados Unidos de América y Suiza, cuyo Senado se integra con dos representantes por cada una de sus entidades federativas, hay otros que tienen un mayor número de representantes por cada entidad; por ejemplo, el de Brasil tiene tres senadores por cada una de ellas y el de Australia diez.

Incluso, como se indicó, la Cámara Alta de algunos países federales no cuenta con una representación paritaria de las respectivas entidades federativas. Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, en cuyo Consejo Federal (*Bundesrat*) cada *Land* tiene por lo menos tres votos, en tanto que los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro y los de más de seis millones tienen cinco, en el entendido de que cada *Land* puede enviar un número de miembros igual al de sus votos; en Canadá, por su parte, el Senado se integra con 102 miembros, donde el número de representantes por cada provincia varía de seis a veinticuatro según su población; asimismo, en Venezuela, además de los dos senadores por cada entidad federativa, se prevé la incorporación de los ex presidentes que hayan concluido más de la mitad de su periodo constitucional y de hasta tres senadores adicionales por cada partido minoritario de oposición.

Esta última situación ha llevado al destacado constitucionalista Wheare a sostener que, si bien la representación paritaria de las entidades federativas en la Cámara Alta no es esencial para que un sistema pueda considerarse federal, sí lo es para asegurar que determinado gobierno federal funcione bien y con eficiencia.

Consecuentemente, en la medida que la reforma que se comenta conserva la paridad en el número de miembros por cada entidad federativa,

es evidente que no sólo resulta congruente con la naturaleza del Estado federal sino que es una garantía de que el gobierno respectivo funcionará adecuadamente (al impedir que los intereses de las entidades más populosas, si tuvieran mayor número de representantes, pudieran llegar a predominar).

Por otra parte, como se anticipó, carece de fundamento la pretensión de que la naturaleza del sistema federal exige que la asignación de todos y cada uno de los senadores sea bajo el principio mayoritario, ya que hay Estados federales cuya Cámara Alta ni siquiera se integra como resultado de una elección popular. Así, por ejemplo, en Argentina (al igual que originalmente en los Estados Unidos de América hasta 1913) los senadores son designados por las respectivas legislaturas locales (salvo los correspondientes a la capital federal que son por elección popular); en Alemania, los miembros del *Bundesrat* son designados (y retirados) por los gobiernos de los *Länder*; en Canadá, los senadores son designados en forma vitalicia por el gobernador general (*dominion government*).

Mención especial merece el caso de Australia que, a partir de 1949, adoptó el sistema del "voto transferible" (o de Hare) para la elección de los diez senadores que les corresponden a cada entidad federativa, según el cual, en los diversos colegios plurinominales, se escriben en las boletas electorales varios nombres en orden preferencial; se determina posteriormente el cociente electoral necesario y, si un candidato lo reúne, no se toma en cuenta su nombre en el resto de las boletas sino el del segundo candidato indicado, y así sucesivamente, y si todavía quedan asientos vacantes al fin del escrutinio, se rebaja el cociente electoral agregando una unidad al número de asientos que deban cubrirse, hasta que todos sean ocupados.

Por tanto, en virtud de que la reciente reforma ofrece una fórmula electoral adecuada a fin de que en la Cámara de Senadores se encuentren representadas no sólo las mayorías políticas sino también las minorías significativas de las respectivas entidades federativas, manteniendo la igual representación de cada una de éstas, es claro que la citada propuesta fortalece el sistema representativo y federal mexicano, así como su carácter democrático.

Justificación en nuestra historia institucional. Debe advertirse que el argumento de que el incremento a cuatro senadores (uno de los cuales es miembro del partido político que, por sí mismo, haya obtenido el segundo lugar en número de votos en la respectiva entidad) resulta incompatible con la naturaleza de nuestro Estado federal, carece de sustento en nuestra historia constitucional.

En efecto, si bien bajo la Constitución Federal de 1824 sí se vinculaba al Senado con la estructura federal, en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales, con posterioridad ya no se consideró esencial dicha relación puesto que llegó a haber Senado durante regímenes centralistas mas no con regímenes federales (v. gr., en el texto original de la Constitución de 1857); incluso, conforme al sistema federal previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el Senado tuvo otra estructura

pues, además de los dos senadores por cada entidad federativa, se elegía un número igual al de los Estados a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, por lo que una parte importante de los senadores en tal entonces carecía de representatividad geográfica.

Conforme a lo que antecede, tomando en cuenta que el Senado en nuestro país ha tenido una estructura variable incluso durante regímenes federales y que la reciente reforma constitucional es, además, respetuosa de la paridad en la representación de las entidades federativas dentro de la Cámara de Senadores, es evidente que la misma es congruente con la naturaleza del Estado federal y nuestra historia constitucional.

Véanse los comentarios a los artículos 49, 50, 51, 57, 58, 59 y 60 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, México, VII, 1979, pp. 65-69; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 84-90; Chuayffet, Emilio, "El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 407-437; Franco González Salas, José Fernando, "La reforma electoral", *La transformación del Estado mexicano*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 15-43; Franco González Salas, José Fernando, "La reforma electoral en México", *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991, pp. 193-214; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 76-139 y 239-262; Orozco Henríquez, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 254-266; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 261-271; Valadés, Diego, "El control interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 245-250.

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

COMENTARIO: La suplencia de los legisladores es una institución de rai-gambre gaditana. Ha existido en todas las constituciones vigentes en México. Ciertamente no ha operado con los mismos principios, por ejemplo, la Constitución de 1824, inspirándose en la de Cádiz de 1812, no estableció un suplente