



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
Año 14, no. 42 – Abril 2023.
España
ISSN: 1989-9300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

LA INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS EN MÉXICO Y LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REDUCCIÓN DE LEGISLADORES

THE INTEGRATION OF THE LEGISLATIVE CHAMBERS IN MEXICO AND THE PRESIDENTIAL INITIATIVE TO REDUCTION OF LEGISLATORS

AUTORES:

Sara Berenice Orta Flores
ortaflores@gmail.com

Blanca Torres Espinosa
blancate2005@yahoo.es

Carlos Ernesto Arcudia Hernández
cearcudia@yahoo.com

Xochitl Tamez Martínez
xochitl@uaslp.mx

FEPZH-UASLP-México

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo el desarrollo de los antecedentes constitucionales de la conformación de las cámaras legislativas en México. Se busca abonar al análisis de la reforma constitucional en materia electoral que presentó el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador en abril de 2022, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y que fue rechazada por la misma Cámara en diciembre de 2022. Esta propuesta consistía en un



rediseño profundo de las instituciones democráticas en México, con base en el argumento de su ilegitimidad y del derroche del gasto público. Entre otros ítems, se encontraba el planteamiento de reducir el 40 por ciento de los diputados federales, el 25 por ciento de los senadores y el 41 por ciento de legisladores locales.

ABSTRACT

The objective of this article is the development of the constitutional background of the conformation of the legislative chambers in Mexico. The constitutional reform in electoral matters presented by the President of Mexico, Andrés Manuel López Obrador in April 2022, before the Chamber of Deputies of the Congress of the Union will be analyzed. This initiative was rejected by the same Chamber in December 2022. This proposal consisted of a redesign of the democratic institutions in Mexico, arguing illegitimacy and the waste of public spending. It was proposed to reduce 40 percent of the federal deputies, 25 percent of the senators and 41 percent of local legislators.

PALABRAS CLAVE:

Integración de las cámaras legislativas, representación parlamentaria, sistemas electorales, constituciones históricas.

KEYWORDS:

Integration of legislative chambers, parliamentary representation, electoral systems, historical constitutions.

INTRODUCCIÓN

En un sistema presidencial, republicano, democrático y federal, el Poder Legislativo es una institución vital e ineludible para la subsistencia del Estado constitucional de derecho. En México las cámaras de diputados federal y locales, así como la de senadores han ganado trascendencia como instituciones de control interorgánico. En el juego de pesos y contrapesos, el Ejecutivo ha perdido la hegemonía de la que gozó durante setenta años (1929-2000), y han ganado peso

político e institucional los otros dos poderes. Puede observarse en el parlamento mexicano, el reflejo de la vida constitucional cambiante y reactiva que ha caracterizado al sistema jurídico mexicano en las últimas décadas.

El trabajo que se presenta es parte de una investigación en proceso sobre la trayectoria jurídica y política del Poder Legislativo en México, y en este tenor es que se eligió estudiar una iniciativa presidencial que, de haberse aprobado habría modificado sustancialmente el sistema representativo que rige actualmente en México.

El 28 de abril del año 2022, el presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador¹, presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por su contenido y alcance, puede catalogarse como la propuesta jurídica de carácter político de mayor trascendencia en lo que va de su sexenio. Entre los temas electorales que trata la iniciativa, este trabajo se centrará en el que se refiere a la reducción del número de legisladores federales y locales en México; en concreto, en la propuesta presidencial para eliminar 200 diputados federales, 32 senadores de la República, y 459 legisladores en las entidades federativas.

Se hará en primer término, un recorrido de la conformación del parlamento mexicano en las constituciones históricas, en las federales de 1824 y 1857, así como en las centralistas de 1836 y 1843. En la segunda parte de esta aportación se hará un recorrido por la constitución de 1917 tal y como fue aprobada por los constituyentes, así como por sus posteriores reformas. Por último, se describirá el contenido de la iniciativa del presidente de México. No se omite hacer la precisión de la complejidad del tema, la iniciativa del Ejecutivo se presentó en un contexto económico, político e institucional complejo, lo que explica su no aprobación en la cámara de Diputados. Sobre todo, si se toma en consideración el reciente rechazo de la iniciativa presidencial en materia energética que pretendía reformar los artículos 25, 27 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹ Presidente de la República en el sexenio de 2018 a 2024.

[en adelante CPEUM], ésta fue presentada el cinco de octubre de 2021 y también desechada el 17 de abril de año 2022 por la Cámara de Diputados².

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El siglo XIX fue determinante para fijar las bases de lo que hoy es el Estado mexicano. En buena parte de este periodo el constitucionalismo mexicano osciló de forma continua entre textos federalistas y centralistas, aunque en un principio el interés se centraba más en la forma de gobierno que en la forma de estado, la balanza se inclinó finalmente a favor del sistema federal (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 2017). Se diseñó en los albores de nuestro constitucionalismo, un estado conformado por entidades federativas, que a su vez, publicaran sus propias constituciones locales. Una forma de estado que implicaba dos cámaras de representantes federales, la de diputados y la de senadores, y cámaras de diputados estatales, al interior de la República.

1824

La Constitución de 1824 fue la primera de nuestra historia constitucional como Estado independiente, estuvo en vigor hasta 1835, y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación (Tena Ramírez, 2005). Votada tras una revuelta de catorce años contra la Corona Española, se concretó finalmente el sistema republicano de gobierno, federal y democrático. A la primera constitución política de México se le denominó *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* y fue aprobada el 04 de octubre de 1824. Desde entonces se estableció que la nación mexicana adoptaba una forma de gobierno republicano y de representación popular, basado en una forma de estado federal (art. 4o); congruente con lo anterior, el criterio para nombrar la cantidad de diputados sería la cantidad de población (art.

² Obtuvo 275 votos a favor (MRN 201, PRI 1, PVEM 40, PT 33), y 223 en contra (PAN 113, PRI 70, PVEM 2, MC 24 Y PRD 14), cero abstenciones y una asistencia de 499 legisladores, es decir, sólo faltó un diputado a la sesión, y fue desechada por no alcanzar la mayoría calificada, como lo indica el procedimiento dificultado de reforma constitucional.

10), y así, por cada ochenta mil habitantes se nombraría a un diputado, y también a un diputado por una fracción que pasara de cuarenta mil. Si una entidad federativa no alcanzaba esa población mínima, se nombraba de todas formas a un diputado como mínimo (art. 11).

El Senado se componía de dos senadores por cada Estado, que eran electos con un mínimo de la mitad más uno de votos por sus respectivas cámaras legislativas y debían ser renovados por mitad cada dos años. En ese momento, existían 20 estados en la República mexicana, por lo que correspondería contar con 40 senadores. Respecto al número de representantes en las legislaturas estatales, la Constitución de 1824 poseía un ideario tan federal, que permitía a cada constitución estatal establecer el número de legisladores y la duración de su encargo (art. 158). Una prerrogativa constitucional que no volverían a tener los estados de la República.

1836

Las *Leyes Constitucionales* publicadas el 29 de diciembre de 1836, fueron de corte centralista, se eliminaron los estados y se establecieron departamentos. De las siete leyes, la *Ley Tercera* trataba sobre el poder legislativo, seguía conformándose por un congreso general de la nación y se componía de 2 cámaras (art. 1o). La base para elegir diputados continuó siendo la población y se elegía a un diputado por cada 150,000 habitantes, así como uno por cada fracción de 80,000. En aquellos departamentos que no tenían ese número de habitantes, se elegía un diputado, y también se elegía a los suplentes (art. 2º). La cámara de diputados era renovada en su cincuenta por ciento de forma bianual y alternadamente (art. 3º). La representación parlamentaria también consistía en que para ser diputado se requería tener un capital (físico o moral) que le generara al menos mil quinientos pesos mensuales (art. 6, fracción IV).

La cámara de senadores, estuvo compuesta por sesenta senadores, 42 de ellos, es decir, dos tercios, eran nombrados por las asambleas departamentales y

el otro tercio por la Cámara de Diputados, por el Ejecutivo y por la Suprema Corte; el tercio de senadores electos por los tres órganos antes nombrados debían ser sujetos distinguidos por sus servicios y méritos en las carreras civil, militar y eclesiástica. Los tres restantes debían ser personas que hubieren sido presidentes o vicepresidentes de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, diputado, senador, consejero de gobierno, o bien obispo o general de división (Madrado, 1995). El Senado se renovarían por terceras partes cada dos años (art. 9) En esta cámara, también era requisito poseer un capital (físico o moral) que produjera al individuo al menos dos mil quinientos pesos anuales (art. 12, fracción IV).

1843

Las llamadas *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843, fue un documento constitucional también de corte centralista, que se elaboró bajo el liderazgo de Antonio López de Santa Anna.³ En lo relativo al Poder Legislativo, estas bases establecían que se depositaba la representación del pueblo en un congreso que se dividía en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (art. 25) La Cámara de Diputados se componía de parlamentarios elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada 70,000 mil habitantes y en el departamento que por su escasa población no los reuniera, se elegiría un diputado. (Artículo 26) También se nombraría un diputado por cada fracción que pasara de 35,000 mil habitantes, y por cada diputado se elegía un suplente (artículo 27), además, se requería tener una renta anual efectiva de 1,200 pesos, procedente de capital físico o moral (art. 28, fracción IV). La Cámara de Diputados se renovarían en su cincuenta por ciento de forma bianual. (art. 30).

³ “A lo largo de 23 años ocupó 11 veces la presidencia, alternando con retiros voluntarios y obligados. Como presidente firmó tratados con Estados Unidos en los cuales perdió más de la mitad del territorio nacional. Durante su última gestión se hizo llamar Alteza Serenísima. Derrocado en 1854 por la Revolución de Ayutla, durante la intervención francesa intentó retornar al poder, pero sin éxito. Vivió en el exilio hasta 1874” (INAI, 2022, p. 1).

La Cámara de Senadores se componía de 73 integrantes (artículo 31), Dos tercios se elegirían por las asambleas departamentales, y el otro tercio por la Cámara de Diputados, y también por el presidente de México y por los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 32). Cada Asamblea departamental elegía 42 senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le correspondía para el tercio de senadores que hubiere de renovarse (artículo 33). El artículo 38 establecía que, por esa primera vez, el presidente de la República en elección definitiva, y no por postulación, nombraría el tercio de senadores que en lo futuro habrían de ser elegidos. Y la cámara de diputados, el presidente de la República y la Corte, postularían para senadores a los individuos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos, en la carrera militar, en la eclesiástica o en la civil (artículo 39).

En el artículo cuarenta puede leerse que las asambleas departamentales (lo que equivaldría a congresos estatales) serían las que elegirían a los senadores de su adscripción territorial, y debían nombrar a 5 personas, que debían ser agricultores, mineros, propietarios, comerciantes o fabricantes. La elección de los demás integrantes del senado recaería en personas que hubieren ejercido como presidentes o vice-presidentes de la República, secretarios del despacho por más de un año, ministros plenipotenciario, gobernadores de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senadores, diputados, consejero de gobierno, o que hubiera sido en ese entonces obispo en funciones, o general de división. (Artículo 40) Además ser requería como requisito para acceder al cargo, tener una renta anual notoria, y un sueldo que no bajara de dos mil pesos.

1857

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 fue publicada el 05 de febrero, y rigió formalmente hasta la expedición de la de 1917, que también fue publicada un 05 de febrero. Fue un documento de marcada tendencia liberal. Los principios que pueden destacarse son la instauración de los derechos del

hombre con sentido humanista, la regulación del juicio de amparo y la instauración de un sistema unicameral federal, lo que implicó la eliminación de la figura del Senado de la República. Esto último debido al desprestigio que le había acarreado al senado los ordenamientos centralistas, considerándoseles un obstáculo para el proceso legislativo (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 2017).

El artículo 51 establecía que el Poder Legislativo de la Nación se depositaba en una sola asamblea que se denominó Congreso de la Unión -sin Senado de la República- esto fue así hasta la reforma del 13 de noviembre de 1874 en que se incluyó nuevamente a la cámara de senadores.

La Cámara de Diputados se renovaba en su totalidad cada dos años y por cada cuarenta mil habitantes o una fracción que pase de veinte mil, era nombrado un diputado. En el lugar en donde la población fuera menor, se nombraba de todas formas un legislador local (arts. 52 y 53) Por cada diputado propietario era nombrado un suplente (artículo 54). La elección de diputado era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (art. 55). Se eliminaron los requerimientos de contar con una determinada renta económica.

Por su parte, el Senado se componía de 2 senadores por cada entidad federativa y 2 por el Distrito Federal. La elección de senadores era indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría relativa, y por cada senador propietario se elegía un suplente (art. 58). El Senado se renovaba en un cincuenta por ciento de forma bianual (art. 58) También se eliminó el requisito de contar con un determinado ingreso económico.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 (QUE REFORMA A LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857)

La actual constitución mexicana conserva el carácter federal y republicano de su antecesora, y se distingue por que su contenido tiene un carácter social que iguala o reconoce por un lado, las garantías individuales y en el mismo nivel, los preceptos de contenido comunitario, el de masas o sectores específicos como obreros y campesinos (Rabasa, 2004). Al igual que en la constitución de 1857, “el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores” (artículo 50).

Los artículos constitucionales referentes al Poder Legislativo han tenido transformaciones constantes en la Carta federal vigente, lo que no es de extrañar en el sistema constitucional mexicano, que con 105 años de vida, alberga más de setecientos sesenta reformas. Y no es casual que el artículo 73, que es el relativo a las facultades del Congreso de la Unión cuente con 85 reformas, y es el que lleva la delantera:

CRONOLOGÍA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES A PARTIR DE LA VIGENTE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN 1917

DIPUTADOS

El Congreso constituyente de Querétaro, que fue conformado por 200 diputados -aunque el promedio de asistencia era entre 130 y 140- (Garcíadiego, 2017) determinó la conformación de la Cámara de Diputados, y dispuso que se nombraría un diputado propietario por cada 70,000 habitantes o por una fracción que pase de 20,000, y si la población del Estado o Territorio fuese menor a la fijada, se elegiría a un diputado, y por cada diputado se elegía un suplente. La elección de los diputados era directa y cada dos años (arts. 52, 53 y 54). De acuerdo al tercer

censo de población de 1910, México contaba con 15 millones 160,369 habitantes (INEGI, 2022), lo que permitía tener, de acuerdo al texto constitucional, 253 diputados, más los asignados a los territorios.

En lo relativo a la integración de los congresos locales, el artículo 115 establecía en el párrafo cuarto de la fracción III que “El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.” En los estados, cada distrito electoral nombraba a un diputado propietario y a un suplente.

1928

Las asignaciones de diputaciones 1917 se mantuvieron hasta la reforma presentada por el presidente Plutarco Elías Calles⁴ (DOF, 20/08/1928) que propuso una reforma al artículo 52 y al párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 de la CPEUM para reducir el número de diputados del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados [DOF] 20/08/1928). Esto coincide con una reducción en la población en México, que pasó de tener 15 millones 160,369 habitantes a 14 millones 334, 780 en 1920 (INEGI, 2022), después del movimiento revolucionario.

El artículo 52 constitucional estableció que se elegirá un diputado propietario por cada 100,000 habitantes o por una fracción que pase de 50,000; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor a dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor sería de un legislador propietario. Por su parte el artículo 115, en el tercer párrafo de la fracción tercera estableció que “el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; y de nueve en

⁴ Fue Presidente de la República Mexicana del 1º de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928. Es el fundador del Partido Nacional Revolucionario que más tarde en 1946 se le denominó Partido de la Revolución Mexicana (PRI) , lo que llevó a la fundación de la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México.

aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.” Esta reforma propició que el número de legisladores descendiera a 172. En la misma reforma de 1933 también se limitó la reelección inmediata de diputados y para los senadores.

1942

En 1942 se reforma el artículo 52, para incrementar la proporción de habitantes en la fórmula para asignar diputados (DOF, 30/12/1942) que propició otra disminución de integrantes en la Cámara baja. Por lo que determinó que se elegiría un diputado por cada 150,000 habitantes, o por una fracción que pasara de 75,000. Teniendo como límite dos diputados por estado, y un diputado por cada territorio cuya población fuera menor. El censo de población de 1940 fue de 19 millones 653,552 habitantes, por lo que la fórmula ahora permitía 131 diputados, más los asignados a los territorios.

1951

En 1951 se reforma nuevamente el artículo 52 (DOF, 11/06/1951), para establecer que se elegirá un diputado propietario por cada 170,000 habitantes, o por una fracción que pase de 80,000. En ningún caso la representación de un Estado sería menor a dos diputados, y en el territorio cuya población fuere menor, le sería asignado un diputado propietario. El censo de población de 1950 era de 25 millones 791,017 habitantes, por lo que corresponderían hasta 151 diputados, más los asignados a los territorios. Esto permitió que la integración de la Cámara se incrementara hasta 161 diputados.

1960

En 1960, se publicó otra reforma sobre la proporción de habitantes que corresponderían a cada diputado federal (DOF, 20/12/1960). De esta manera el artículo 52 estableció que se nombraría a un diputado por cada 200,000 habitantes, o por una fracción que no pase de 100,000; también se conserva la consigna de

que no puede haber menos de dos diputados por estado, y se le asignará un diputado al territorio que tuviere menos población. La población mexicana era de 34 millones 923,129 habitantes, por lo que la reforma permitía 174 diputados, más los asignados a los territorios. En los hechos esto dio como resultado contar con 178 legisladores federales.

1963

Otro aumento considerable en el número de diputados a la Cámara de Diputados fue con la reforma de 1963, y no solo por la cantidad de diputados que pudieron ingresar, sino por la esencia democrática que representó para México la instauración de los *diputados de partido*. Se marcó un parteaguas en los principios electorales de asignación de curules, uno sería de forma directa ciñéndose a la reforma de 1960, pero además se complementó con *diputados de partido*, y consistía en otorgar espacios aun cuando no se hubiere ganado la victoria en las urnas. De esta forma todo partido político federal cuando obtuviera el dos punto cinco por ciento de la votación total del país tendría derecho a cinco diputados y uno más hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento de los votos emitidos. Y si se obtenía la victoria en 20 o más distritos, ese partido político no tendría derecho a estas asignaciones.

Por primera vez se logró incluir a las minorías políticas dentro de un parlamento que actuaba en soledad, abanderado por un partido político que controlaba el sistema electoral y las elecciones [PRI], aun así esta reforma,

“Fue una apuesta por el diálogo, que hizo posible el surgimiento del primer ámbito institucional para la discusión plural y el razonamiento público en la era posrevolucionaria, rompió con la inercia del mayoritarismo puro de los sistemas electorales y abrió la puerta para la introducción de sistemas de representación minoritaria en el resto de las arenas de representación política. (Lujambio, 2000, p. 25).”

1972

En el año 1972 la reforma constitucional del 14 de febrero, aumenta a 250,000 la cantidad de habitantes que puede representar un diputado, o por una

fracción que no pase de veinticinco mil⁵. Tomando en cuenta la población de México era de 48 millones 225, 238 de habitantes, permitía una cantidad de 192 legisladores, más los asignados a los territorios. A esto se sumaban los diputados de partido, a quienes se les permitió ingresar con más facilidad, puesto que se reguló que se les podían asignar cinco diputados y hasta un máximo de 25 si obtenían el 1.5 por ciento de la votación total del país; siempre y cuando no obtuviera la mayoría en 25 o más distritos, en todo caso no tendrá derecho a diputados de partido. Fue como lograron integrar la Cámara baja con 231 diputados.

1977

A partir de la reforma constitucional de 1977 (DOF, 06/12/1977) se instauraron dos sistemas de elección, el del principio de mayoría relativa, que era el tradicional de voto directo, ahora mediante un sistema de distritos electorales uninominales en los que se dividiría el país, y otros diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La composición de la Cámara se establece de manera fija en 400 diputados: 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (art. 52). También se modifica el artículo 115 para fijar la introducción en las entidades federativas del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

El nuevo principio de representación proporcional se ha mantenido hasta la fecha, es un principio que se sustenta en la asignación de cargos de representación popular, y se basa en el porcentaje de votos que obtiene un partido político en una determinada circunscripción geográfica, tiene como objetivo el respeto y protección de la expresión electoral de cuantitativa de las minorías políticas y así garantizar que la cámara legislativa se conforme de acuerdo a su representatividad (SIL, 2022)

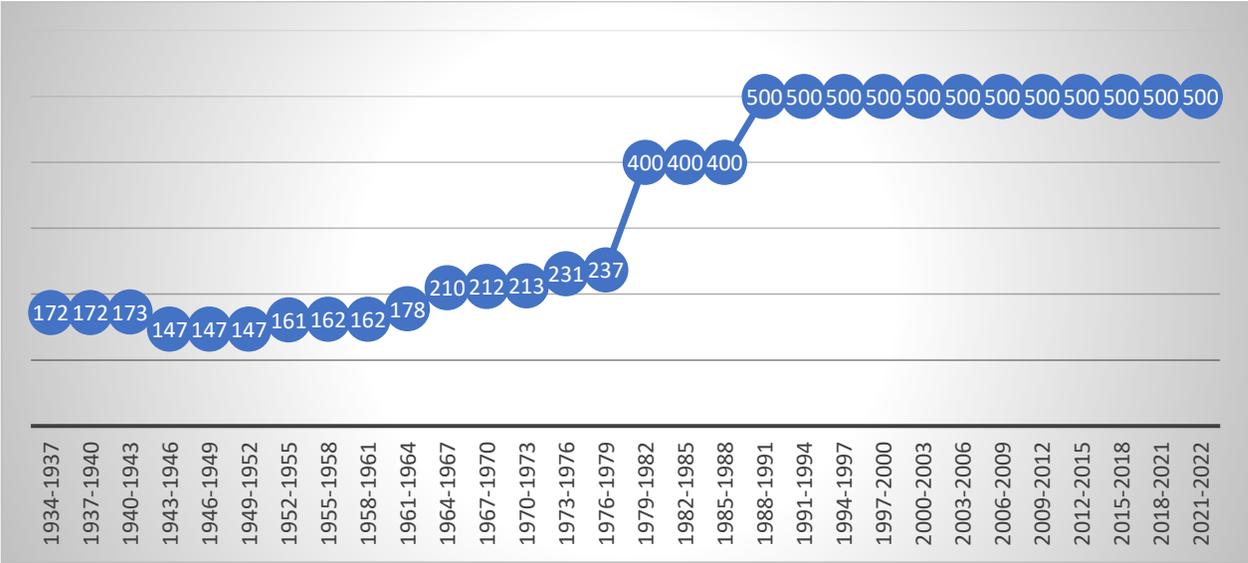
1986

⁵ La cantidad de veinticinco mil es sobreentendida por los autores, ya que la fuente está ilegible.

Se reformó nuevamente la Carta federal en el año de 1986 (DOF, 15/12/1986), y entre otros temas, aumenta de 100 a 200 el número de diputados por el principio de representación proporcional, dando un total de 500 diputados, y hasta la fecha son con los que se cuenta. A partir de esta reforma, puede considerarse que, por su pluralidad, la Cámara de Diputados “es el elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor de cambio democrático, al ver incrementando ahí el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional” (Lujambio, 2000, p. 34)

Puede observarse en la siguiente tabla, con la cantidad de diputados que han conformado la Cámara baja, desde 1934, y que grafica el desarrollo constitucional de líneas arriba:

Tabla 1
Número de integrantes en la Cámara de Diputados por periodo de Legislatura



Nota: Elaboración propia a partir de datos aportados en (Campos Vargas, 2003)

Senadores

En la Constitución mexicana publicada en 1917, la Cámara de Senadores se

componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. Por cada senador se elegía un suplente (arts. 56 y 57). Cada senador duraba en su encargo cuatro años. La Cámara de senadores se renovaba por mitad cada dos años. (artículo 58). En esa fecha, México contaba con 28 estados, un distrito federal y dos territorios, los de Baja California y el de Quintana Roo.

Dentro de la reforma que eliminó la reelección de los legisladores en 1933 (DOF, 29/04/1933), se aprobó que se ampliara de cuatro a seis años la duración de sus legislaturas. Y en la reforma electoral del 15 de diciembre de 1986, se estableció la renovación de la Cámara por mitad cada tres años, en lugar de hacerlo en su totalidad cada seis años.

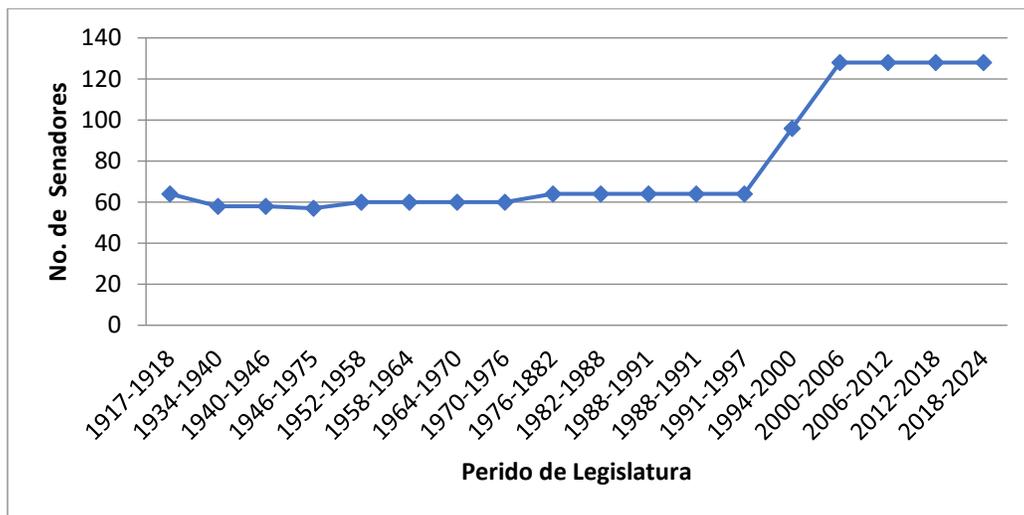
En 1993 (DOF, 03/09/1993) se modificó de forma importante la conformación del Senado reformándose el artículo 56, que estableció que para integrar la Cámara de Senadores, en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían cuatro senadores, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Y para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. De tal suerte que la senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara 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. Y de nueva cuenta, se volvió al sistema de la renovación en su totalidad, en elección directa y cada seis años.

El 22 de agosto de 1996 el DOF se publicó una reforma electoral donde se reformó el artículo 56, que establece la integración que perdura hasta la fecha, esto es, son electos de acuerdo a tres principios electorales distintos. Así, “la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría -para estos efectos - los

partidos políticos -deben registrar- una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabeza 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 son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se -sigue renovando- en su totalidad, en elección directa, cada seis años”.

En la siguiente tabla, puede observarse gráficamente, la evolución de la Cámara de Senadores desde el año de 1934.

Tabla 2
Número de senadores por periodo de Legislatura



Nota: Elaboración propia a partir de datos de (Campos Vargas, 2003)

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REDUCCIÓN DE LEGISLADORES

FUNDAMENTO JURÍDICO

En México la CPEUM faculta al presidente de la República para presentar

ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decretos que estime necesarias. No existe restricción sobre el contenido o la cantidad de reformas que el Ejecutivo puede proponer, éstas pueden versar sobre reformas a las leyes ordinarias o a la propia Constitución Política Federal (art. 71). Aunado a esto, existe una facultad exclusiva para el Ejecutivo de presentar hasta dos “iniciativas preferentes”, esto es, que en la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el presidente puede presentar o señalar de entre las presentadas con anterioridad, una o dos iniciativas para que sea discutida y votada en un plazo perentorio de treinta días naturales, y si esto no sucedería, los temas deberán discutirse y votarse en la siguiente sesión del Pleno. La única excepción a esta facultad exclusiva, es sobre propuestas de reforma a la Constitución federal.

Para que las iniciativas de ley o decreto se concreten, deben seguir el procedimiento legislativo que marca el artículo 72 constitucional; ahí se prevé que todo proyecto que trate sobre temas no reservados a alguna de las cámaras legislativas, se resuelven conjuntamente entre la Cámara de Origen y la Cámara Revisora, que son la Cámara Diputados o la Cámara de Senadores, según sea donde se haya presentado primero la iniciativa.

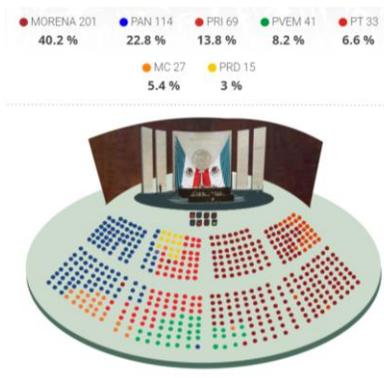
Las modificaciones a la carta general requieren de un procedimiento dificultado de reforma, es decir, que necesitan para su aprobación, un mayor grado de rigidez que el que se sigue en el procedimiento de aprobación de leyes ordinarias. Bajo el principio de supremacía constitucional, se busca que las reformas a la constitución federal tengan un mayor consenso y participación de los representantes populares federales y locales. Así, para que sea aprobada una reforma constitucional en la Cámara de Origen y posteriormente pase a la Cámara Revisora, se requiere en ambas cámaras el voto de al menos las dos terceras partes del número de asistentes a la sesión. Esto es, en el supuesto de que los 500 diputados asistieran a la sesión para la votación de una reforma constitucional, se requerirían 334 votos a favor, y en la Cámara de Senadores 86 de los 128 que son en total. O, si asistiera el quórum mínimo en ambas cámaras, se requeriría 168 votos

en la Cámara de Diputados y 44 votos en el Senado de la República. Además, también se necesita la aprobación de al menos 17 legislaturas de las 32 que existen en las entidades federativas (art. 72 y 135, CPEUM).

Si se diera el caso que el proyecto de reforma a la ley o a la Constitución federal, fuera rechazado por la Cámara de origen, es decir, que no obtuviera los votos necesarios para ser aprobada la reforma, entonces, el proyecto del ley o decreto ya no puede volver a presentarse durante las sesiones de ese año. (Artículo 72, inciso G, CPEUM).

Actualmente la Cámara está integrada de la siguiente forma: Morena tiene 201 escaños, el PAN 114, el PRI 69, el Partido Verde Ecologista de México [PVEM] 41, el Partido del Trabajo [PT] 33, Movimiento Ciudadano [MC] 27 y el Partido de la Revolución Democrática [PRD] 15. Esta conformación se puede apreciar con porcentajes en la siguiente figura:

Figura 1
Porcentaje de diputados federales por grupo parlamentario. LXV Legislatura



Nota: Imagen tomada de Cámara de Diputados Federal. Diputada(o)s en Pleno (20 de marzo de 2023)

<https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>

Hay que tomar en cuenta que el presidente de la República ganó su postulación proveniente del partido Morena, y que tiene un entorno político incierto en la Cámara de Diputados para la aprobación de reformas constitucionales, lo que

abre la posibilidad de que sus propuestas sean rechazadas desde la Cámara de Origen, como en el caso que nos ocupa.

De acuerdo con las alianzas políticas que se han observado en esta legislatura, es posible aglutinar por un lado al Partido de Regeneración Nacional, al Partido Verde Ecologista de México y al Partido del Trabajo en un bloque, y en otro al Partido Acción Nacional, al Partido Revolucionario Institucional, al Partido de la Revolución Democrática y al Movimiento Ciudadano por otro. Lo que daría 275, versus 225, respectivamente (marzo de 2023). Estas alianzas, por sí solas, no alcanzan para realizar reformas constitucionales, si asistieran, claro, el número total de legisladores a la sesión.

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL EN MATERIA ELECTORAL DE ABRIL DE 2023

El Ejecutivo de la Unión presentó la iniciativa de reforma constitucional a la Cámara de Diputados federal como Cámara de origen el 28 de abril del año 2022, y ese mismo día, encontrándose los diputados en periodo ordinario y siendo jueves -día de sesión- la iniciativa fue turnada inmediatamente a las Comisiones Unidas de Reforma Política Electoral y de Puntos Constitucionales, a escasos dos días de concluir el segundo periodo ordinario de sesiones, del primer año de la LXV Legislatura.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, fue publicado el contenido de la “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral”. Esta extensa y ambiciosa propuesta legislativa puede leerse íntegramente en el Gaceta Parlamentaria en el Anexo XI (Cámara de Diputados, 2022).

En términos generales la iniciativa abarca siete ítems (pp. 3-57), a saber: a) La limitación del financiamiento de los partidos políticos únicamente para gastos de

campaña electoral y la supresión del financiamiento ordinario que se les entrega mensualmente año con año, además la regulación de las aportaciones de las personas a los partidos y el uso de esos recursos. (artículo 41, CPEUM); b) Modificaciones en el acceso de los partidos a radio y televisión con fines electorales (artículo 41, CPEUM); c) Unificación de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional y extinción de los organismos públicos locales y los tribunales electorales de las entidades federativas (artículos 41, 73, 99, 105, 110, 111, 116 y 122 CPEUM); d) Eliminación del Instituto Nacional Electoral y la conformación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (arts. 41 y 99, CPEUM); e) La elección mediante sistemas de listas por entidad federativa y reducción del número de legisladoras y legisladores (arts. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 116 y 122, CPEUM); f) Instauración del voto electrónico (art. 35, CPEUM) y la g) Reducción de integrantes de congresos locales, ayuntamientos y alcaldías (artículos 115, 116 y 122, CPEUM).

El objetivo de la iniciativa del Ejecutivo era el de lograr la eficiencia del gasto público y busca insertar el principio de *austeridad republicana* en el sistema electoral y de partidos. A decir de la página oficial del Gobierno de México, la *austeridad republicana* no significa contraer el gasto gubernamental, sino reorientarlo hacia las personas que más lo necesitan. Bajo este concepto de política pública el Gobierno mexicano, busca erradicar los gastos excesivos, los “derroches” y redirigir los recursos públicos a los que menos tienen (Gobierno de México, 2022). En la iniciativa se argumenta que:

“De aprobarse la presente iniciativa, México contará con un sistema electoral que otorgue a la ciudadanía la representatividad y pluralidad de su espectro político de manera fehaciente, garantizando una mayor equidad, equilibrio de poder, certeza en los procesos electorales, autenticidad de las elecciones y ejercicios de democracia directa; austeridad y eficiencia en el gasto público, así como la aplicación de los principios rectores de la función electoral [...] el resultado esperado es contar con representantes fidedignos de los intereses de la sociedad mexicana e instituciones electorales,

administrativas y jurisdiccionales a la altura de las expectativas y necesidades del pueblo mexicano.” (Cámara de Diputados, 2022, pp. 21-23)

PROPUESTA DE REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES Y LEGISLADORES FEDERALES Y LOCALES

De los ítems que desarrolla la iniciativa presidencial en materia electoral, ocupan nuestra atención los relativos al inciso e) La elección mediante sistemas de listas por entidad federativa y reducción del número de legisladoras y legisladores y el inciso g) sobre sobre la reducción de integrantes de congresos locales.

En cuanto al primer tema, la propuesta pone a consideración de la Cámara de Diputados que ésta, quedaría integrada por 300 curules, al eliminarse 200, y el Senado de la República pasaría de 128 a 96 integrantes. El nuevo sistema de elección sería por listas por entidad federativa, puesto que busca una pluralidad más amplia, ya que “este alto número de representantes existentes en México no se ha traducido en una mejor democracia, en mayor cercanía de representantes con la población representada, ni en una mayor cantidad de leyes que atiendan las necesidades más sentidas de la sociedad mexicana” (Cámara de Diputados, 2002, p. 17).

Se comenta en la iniciativa de referencia que, “en México, desde hace décadas, se cuestiona la legitimidad de las personas legisladoras en general, pero marcadamente las plurinominales. En el documento en cita se propone un método de elección que busca mejorar la representación ciudadana depositada [en las Cámaras] del Congreso de la Unión con la reducción del número de sus integrantes” y elección mediante una sola lista por entidad federativa. Aunado a esto, “las listas estarían integradas por personas nacidas en la entidad federativa o por residentes con antigüedad domiciliaria mínima de un año. Para determinar el número de curules de cada entidad, se dividiría el número total de personas mexicanas, fijada conforme al último censo general de población, entre el número total de

diputaciones (300)” (Cámara de Diputados, 2002, p. 17). Se mantendría la regla histórica mexicana (que data de 1917) según la cual toda entidad federativa debe contar con al menos dos diputaciones.

El Senado de la República se integraría por 96 senadurías, eligiendo tres por cada entidad federativa, elegidas también por lista, mediante cociente natural y resto mayor. Actualmente, el Senado de la República se compone de dos senadores que son electos de acuerdo al principio de votación de mayoría relativa, y uno que emerge de la primera minoría. Los 32 senadores que restan se eligen por el principio de representación proporcional, y éstos derivan de una lista que se vota en una sola circunscripción a nivel nacional. (Artículo 56, CPEUM).

Respecto a la regulación del interior de los congresos de los estados, propone que se reforme el artículo 116, para establecer que el número de representantes en las legislaturas de los estados no exceda de quince diputaciones en aquellas entidades federativas cuya población sea menor a un millón de personas, y por cada medio millón de habitantes adicional, podría incrementarse en un diputado o diputada hasta un máximo de cuarenta y cinco diputadas y diputados. Se conservarían las reglas de la paridad de género en todos los casos. Se justifica la propuesta en la búsqueda de

“[...] un sistema electoral que otorgue a la ciudadanía la representatividad y pluralidad de su espectro político de manera fehaciente, garantizando una mayor equidad, equilibrio de poder, certeza en los procesos electorales, autenticidad de las elecciones y ejercicios de democracia directa; austeridad y eficiencia en el gasto público, así como la aplicación de los principios rectores de la función electoral: imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad, certeza y máxima publicidad”.

La propuesta del Ejecutivo federal puede esquematizarse de la siguiente forma:

Tabla 3
Comparativo del número de diputados vigente y los de la iniciativa presidencial

Legisladores	Vigentes	Propuesta	Porcentaje de reducción
Diputados federales	500 diputados*	300 diputados	40%
Senadores de la República	128 senadores	96	25%
Diputados locales	1,113	654	41%
Total	1741	1040	35.3%

Nota: Elaboración propia con datos de la iniciativa presidencial y los artículos 52 y 56 de la CPEUM.

*(300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados de representación plurinominal)

Un argumento más que aborda la iniciativa presidencial, fue el de acudir a sistemas comparados para contextualizar nuestro sistema representativo a nivel global. Manifiesta que “México tiene una alta proporción de representantes populares, mientras que en este país se elige una diputación por cada 252,000 habitantes, en la India se vota una por cada 2 millones 524,275 habitantes, y en Estados Unidos, una por cada 765,287”. De la misma forma en México se tienen una senaduría por cada 984,375 habitantes, en la India una por cada 5 millones 573,600 y en Estados Unidos, una por cada 3 millones 329,000.

PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL EN MATERIA ELECTORAL

- El 28 de abril del año 2022, en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, el presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, presentó la iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución nacional en materia de reforma político-

electoral. La presidencia de la Mesa Directiva le asignó el número de expediente 3524, y la turnó a las Comisiones Unidas de Reforma Política Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población para que emitieran el dictamen.

- Con fecha 18 de octubre por medio de la Gaceta Parlamentaria, la Mesa Directiva de la Cámara, amplió el turno de la Iniciativa para incluir también a la Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población para dictamen.
- El martes 06 de diciembre de 2022, la Gaceta Parlamentaria, (Año XXVI, Número 6169-V, Anexo V) emitió el contenido del proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, por parte de tres comisiones ordinarias unidas, la de Reforma Política-Electoral, la de Puntos Constitucionales, y la de Gobernación y Población.
- A la iniciativa presidencia, se anexaron para su estudio 34 iniciativas con proyecto de decreto que se encontraban en la Comisión de Puntos Constitucionales; así como 50 iniciativas con proyecto de decreto que se encontraban en las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral y de Puntos Constitucionales. Estas 62 iniciativas estaban conformadas por la presentada por los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista de México, además, por diversos diputados a título personal, así como de legislaturas estatales. Todas las iniciativas se estudiaron en las comisiones, teniendo como eje la presentada en materia electoral por el Presidente de la República.
- Se abrió una etapa de Parlamento abierto, y se llevó a cabo en tres sectores: uno fue en la modalidad de diálogos de la Junta de Coordinación Política, también en mesas de discusión en las comisiones, así como debates a través del Canal del Congreso, y en el foro número 13, se trató de la integración de las cámaras legislativas, federales y locales.
- Con fecha seis de diciembre del año 2022, fue rechazada la propuesta de decreto de reforma a la Constitución federal presentada por el Presidente de

la República, por no alcanzar la mayoría calificada; en total se obtuvieron 269 votos a favor de la iniciativa, en comparación con 225 votos en contra de la reforma presidencia, además una abstención. Los votos fueron los siguientes: A favor Morena con 198, el PVEM 40, el PT 31 y en contra Morena 1, el PAN con 115, el PRI con 69, y MC con 25 y el PRD con 15. Se observa cómo la oposición acudió en su totalidad a la sesión, mientras que los cinco diputados ausentes fueron del bloque del partido del gobierno. Incluso de Morena hubo un voto en contra, y una abstención. De cualquier forma, el partido del gobierno y su bloque de partidos aliados, juntos no alcanzan por sí solos las dos terceras partes requeridas para reformar la CPEUM.

CONCLUSIONES

Desde los inicios de la historia constitucional en México, el Poder Legislativo ha tendido preponderantemente hacia el aumento de legisladores, puesto que el argumento corresponde al incremento del número de habitantes, en el entendido de que, a mayor número habitantes mayor pluralidad. Somos una sociedad heterogénea, y se pretende que esa heterogeneidad se vea reflejada en las cámaras representativas. Los legisladores federales y locales conforman al Poder de mayor esencia democrática de un Estado, su principal responsabilidad es el control del Ejecutivo y legislar, albergando la mayor cantidad de pluralidad de voces.

A partir del primero gobierno dividido en México, en que la alternancia en el poder se hizo posible, los poderes legislativos federal y locales tiene la posibilidad jurídica e institucional de ser un verdadero contrapeso del poder político del Ejecutivo. Su disminución debe analizarse integralmente.

REFERENCIAS

- Fix-Zamudio, H. (2017) Derecho constitucional mexicano y comparado. Porrúa.
- Gamboa Montejano, Claudia y Gutiérrez Sánchez, Miriam, (2022) Servicios de Investigación y Análisis (julio) Reforma electoral. análisis de texto vigente y texto propuesto de la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el ejecutivo federal. Cámara de Diputados Federal. Consultado en:

<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-11-22.pdf>

Garcíadiego, J. (2017) “¿Porqué, cómo, cómo y quienes hicieron la constitución de 1917?”. Hmex. Scielo.org.mx, LXVI: 3. Pp. 1183-1270.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/hm/v66n3/2448-6531-hm-66-03-01183.pdf>

López Obrador, A. M. (2022) *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral*: Gaceta Parlamentaria, Año XXV Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2022, Número 6012-XI. Anexo XI. Consultado en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>

Lujambio, A. (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Oceano.

Madrazo, J. “Senador”. (1995) *Diccionario jurídico mexicano*. Porrúa.

Mora-Donatto, C. (2019) *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Rabasa, E.O. (2004) *La evolución constitucional de México*. UNAM.

Sistema de Información Legislativa [SIL]. (2022) Diccionario de Términos Parlamentarios “Representación proporcional”. Consultado en

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>

Tena Ramírez, F. (2005) *Leyes fundamentales de México 1808 – 2005*. Porrúa.

Ligas consultadas

Cámara de Diputados Federal, (20 de abril de 2022) *Diputada(o)s en Pleno*. <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados> (Figura 1)

Cámara de Diputados Federal, (20 de abril de 2022) votaciones reforma eléctrica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/65/tabla1or2-123.php3>

Cámara de Diputados Federal, (20 de abril de 2022) *Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico*. Consultado en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Gobierno de México. “Austeridad Republicana” <https://www.gob.mx/sfp/articulos/conferencia-de-prensa-austeridad-republicana?idiom=es> (Consultado el 16 de mayo de 2022)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2022) Serie histórica censal e intercensal (1990-2010). Página oficial. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/cpvsh/>

Servicios de Investigación y Análisis (2011) *Relación cronológica de las legislaturas de la cámara de diputados (1821-2011) Referencia Especializada*. Cámara de Diputados Federal. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-02-11.pdf>