

CAPÍTULO TERCERO

FEDERALISMO MULTINIVEL.
PROPUESTAS PARA RECONSTRUIR EL SENADO
DE LA REPÚBLICA COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN
TERRITORIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Daniel BARCELÓ ROJAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Diagnóstico del federalismo y del Senado de la República.* III. *Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial.* IV. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo parte de la observación de que no se ha construido la instancia parlamentaria adecuada ni creado los procedimientos de colaboración entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, al propósito de responder a la nueva realidad del federalismo mexicano que se caracteriza por el incremento significativo de competencias en régimen de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno. Y que es necesario poner manos a la obra mediante ajustes a la integración, competencias y procedimientos legislativos del Senado de la República.

La concepción formal y práctica administrativa en clave de colaboración coordinada sobre distintas materias se ha llevado a cabo entre gobiernos y administraciones públicas. Como instancias administrativas de colaboración vertical, se establecieron en el federalismo mexicano, desde fines del siglo XX, los “sistemas nacionales” con rango constitucional, y se introdujo la facultad de celebrar convenios administrativos intergubernamentales (artículo 116, fracción VII, CPEUM). Además, por la vía de la convención política se organizaron las conferencias de los altos funcionarios públicos por ramo específico de la administración pública que, a la fecha, se reúnen periódicamente, y se fundó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Las relaciones intergubernamentales se gestaron como una necesidad para implementar de manera coordinada las leyes generales mediante las cuales se regulan materias de competencia concurrente entre los poderes federales y de los estados, así como las políticas públicas con impacto territorial consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones intergubernamentales facilitaron también el cumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de tratados y políticas públicas internacionales. Sin embargo, en claro contraste, los congresos federal y de los estados no concertaron fórmulas para cooperar en la configuración de la legislación concurrente, en la financiación de su implementación en los estados y municipios, ni en su control como tarea interparlamentaria del centro a la periferia y de la periferia al centro.

A partir del diagnóstico que brevemente se ha presentado en las líneas precedentes, en este ensayo se recomienda la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione nuevamente como cámara de representación de los estados y no sólo como portavocía de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Y a tal fin se elabora un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero, propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multinivel entre el Senado con las instituciones de representación política de los estados.

II. DIAGNÓSTICO DEL FEDERALISMO Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Consideremos con mayor detalle el diagnóstico del que se parte y al que responden las propuestas de reforma al Senado en cuanto a su integración, competencias y procedimientos.

El Estado federal es una forma de organización política en la que se combinan los principios del autogobierno y del gobierno compartido. Esta es su esencia.¹ Para que el gobierno compartido o el gobierno nacional sea sensible a los intereses de los estados en el ejercicio de las competencias constitucionales que se le otorgan (gobierno compartido), se introducen incentivos a través del sistema electoral por medio del cual se eligen los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales, que toman las decisiones públicas para toda la República, las implementan y las controlan. Típicamente

¹ Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, pp. 80-114.

dichos incentivos territoriales se crean mediante el reconocimiento de los estados como parte esencial de la geografía del sistema electoral del federalismo.² Y en adición se organiza el Senado como segunda cámara del Poder Legislativo nacional con el objetivo primario de representar los intereses territoriales de las entidades federativas en el proceso de gobierno.³

México respondió al molde teórico arriba indicado en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 para elegir al presidente y a los integrantes del Poder Legislativo federal. La Constitución de 1857 no contempló, en su origen, al Senado, pero en 1874, mediante reforma, se restableció la segunda cámara,⁴ que también acogió la Constitución de 1917 como parte del arquetipo bicameral del federalismo. Sin embargo, en el afán de democratizar el sistema político que fue el objetivo primario de la Revolución de 1910, México empezó a modificar su sistema electoral en la Constitución de 1917. Concretamente para elegir de forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados.⁵ Luego, ya bien entrado el siglo XX, y también para democratizar el sistema político, se introdujo el sistema electoral de RP con lista cerrada para elegir a los diputados federales. Las fuerzas políticas acordaron que éstos se eligieran no por circunscripciones por cada estado, sino en cinco grandes circunscripciones electorales en las que se dividió el país. Además, decidieron introducir la figura de los senadores de representación proporcional, que serían elegidos en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados mediante lista cerrada.⁶

² El estudio clásico sobre el sistema electoral del federalismo es de Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954. Para una versión comparada véase Watts, Ronald, “La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos”, *Sistemas federales comparados*, trad. de Esther Seijas Villadangos, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 210-212.

³ Russell, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001, pp. 105 y ss.

⁴ Casillas, Roberto, *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Senado de la República, 1985, pp. 453-545.

⁵ Diego Valadés ha advertido el problema de la “presidencia plebiscitaria” que genera el sistema electoral configurado en la Constitución vigente para elegir al presidente de la República. El modelo proviene de Francia, el Estado centralizado por antonomasia, en “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Ellis, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 438-445.

⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Régimen electoral”, en Carpizo, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65 y ss.

Si bien era loable el objetivo que se perseguía con las reformas electorales señaladas, no puede pasarse por alto que éstas tuvieron un fortísimo efecto sobre el sistema electoral del federalismo y, eventualmente, sobre su operación:⁷ las reformas electorales disminuyeron la sensibilidad territorial de los cargos públicos que se elegían por dichos métodos sin anclaje en los estados. Aunado a la erosión de los estados en el sistema electoral, tanto las leyes reglamentarias electorales y de partidos políticos como las normas de derecho parlamentario de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República otorgaron potestades muy vigorosas a las dirigencias nacionales de los partidos políticos para la selección de dirigentes partidistas y candidatos a cargos de elección popular federales, y aún para la designación de coordinadores de grupo parlamentario y miembros de los cuerpos de gobierno de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

El resultado es que ambas cámaras del Congreso de la Unión operan a través de grupos parlamentarios con disciplina de voto orientados por los intereses electorales de cada partido político, con gran concentración de poder en las dirigencias nacionales de cada partido político. Esta es la lógica preponderante del ejercicio de sus respectivas potestades constitucionales. Ello incluye, desde luego, la potestad de introducir reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante el cual se centralizan competencias, así como aprobar leyes generales que distribuyen competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados con una fuerte impronta centripeta.

En cuanto a la generación de normas en la República mexicana, podemos observar dos tendencias muy claras desde el último cuarto del siglo XX y hasta nuestros días y que se comparten con otros federalismos del mundo: la proliferación de competencias concurrentes reguladas mediante leyes generales⁸ y la multiplicación de tratados y políticas públicas internacionales.⁹ El problema, desde el punto de vista del equilibrio federal, es que en México ambos tipos de normas tienden tanto a la *centralización* del poder político en los poderes federales como a la *concentración* de poderes en el presidente

⁷ Sobre las consecuencias de la elección de los sistemas electorales y sus diversas modalidades, véase Ellis, Andrew *et al.*, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2005, pp. 35-120.

⁸ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 99-173.

⁹ Kaul, Inge, "The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance", en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 323-342.

de la República. Las leyes generales tienden a la concentración del poder presidencial porque la fuente del mayor número de iniciativas de ley que aprueba el Congreso de la Unión proviene del presidente de la República. Y éste se asegura de confeccionar leyes generales que le otorgan amplios poderes de decisión de contenidos al Congreso de la Unión, así como de implementación de las leyes generales al Poder Ejecutivo federal sin control parlamentario en tiempo real. Asimismo, por lo que respecta a los tratados y políticas públicas internacionales, la concentración del poder está asegurada, incluso con mayor vigor, porque proviene de un mandato expreso directo de la Constitución en cuanto a la distribución de competencias en materia de relaciones exteriores para la negociación de los tratados por el presidente y para su control parlamentario *ex post*.¹⁰

En este contexto, por lo que se refiere al diagnóstico del Senado como componente esencial del federalismo, cabe subrayar que dicha Cámara ha perdido su capacidad de representar los intereses de los estados porque opera por lógica de grupo parlamentario con disciplina de voto en el ejercicio de sus competencias constitucionales existentes.¹¹ Además, el Senado mexicano es sumamente débil si se le compara con senados de Estados federales consolidados del mundo, en tanto que carece de dos competencias absolutamente necesarias para procurar los intereses de los estados: la potestad de participar en la distribución del gasto federal¹² y la competencia de control al gobierno federal por la ejecución de leyes, políticas públicas y presupuestos federales.

El problema no es menor. La ausencia del Senado en la distribución equitativa del presupuesto federal actuando como cámara de compensación territorial, puede llegar a fracturar la cohesión del pacto federal entre estados. También puede observarse que sus efectos inequitativos se producen sistemáticamente sobre las regiones económicas noroeste y sureste. En la LXIV Legislatura, el sureste mexicano, compuesto por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, cuenta

¹⁰ Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 48 y ss.

¹¹ Cabe hacer notar que cuando en 1977 se introdujo, expresamente en el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una adición para configurar la representación política en el Congreso por “grupos parlamentarios”, el Poder Revisor se limitó a plantearlo sólo para la Cámara de Diputados, no para el Senado, y así permanece el texto a la fecha.

¹² Véase Watts, Ronald L., *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations-Queen’s University, 1999.

con un total de 81 diputados federales por ambos principios de elección (mayoría y RP). Por su parte, sólo el Estado de México, de la región centro del país, tiene 69 diputados federales por ambos principios de elección popular. Si la comparación de la asimetría numérica apuntada —que genera distorsiones en la distribución territorial del presupuesto y la distribución de la infraestructura— se hace no entre toda la región del sureste con respecto al Estado de México únicamente, sino entre la región sureste con la región centro del país, los números refuerzan contundentemente el argumento: la región centro¹³ cuenta con 159 diputados y la sureste con 81.¹⁴ Como ya se dijo, un resultado similar de clara inequidad sistémica se observa con respecto a los estados situados en la región económica del noroeste de la República.

La Cámara que, de acuerdo con el diseño constitucional del federalismo, representa a los estados no está cumpliendo adecuadamente la función de garantizar una distribución equitativa del presupuesto porque no tiene competencia constitucional para votar por su aprobación.¹⁵ Y encima de ello, como ya se mencionó, los 32 senadores de RP no cuentan con anclaje territorial. Por si esto fuera poco, un estudio empírico muestra que 38% de los senadores de RP son de la Ciudad de México, y que Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo nunca han tenido un senador de RP oriundo.¹⁶

A partir del diagnóstico que a brevedad se ha presentado en las líneas precedentes, se sugiere a continuación la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione también como cámara de representación territorial y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Y a tal fin se elaboran un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero, propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multinivel entre el Senado con las instituciones de representación política de los estados.

¹³ Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

¹⁴ Los datos sobre el origen de los diputados de RP se han tomado de la página oficial de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, disponibles en: www.diputados.gob.mx.

¹⁵ Sobre la participación de la Cámara de Diputados en la asignación del gasto público véase Gutiérrez, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

¹⁶ El estudio recopiló datos del 2000 hasta la fecha de su publicación, que se corresponde con la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, véase Téllez del Río, Julio, “De dónde vienen los senadores plurinominales”, *Nexos, Blog de Federalismo*, 10 de diciembre de 2019.

III. PROPUESTAS PARA RECONSTRUIR EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

1. *Integración del Senado. Reforzamiento de la representatividad territorial del Senado y su articulación funcional con los gobiernos y legislaturas de los estados*

La primera medida que se presenta consiste en introducir la figura de los “senadores de los gobiernos de los estados”. Ello con dos propósitos: 1) para reconstruir el incentivo para que el Senado actúe como cámara de representación política de los estados, que es un componente teórico esencial del federalismo desde su origen y hasta nuestros días, y 2) para construir, simultáneamente, un gozne de articulación parlamentaria multinivel que opere tanto del centro a la periferia como de la periferia al centro entre el Senado y las legislaturas de los estados, para así satisfacer necesidades del federalismo de concurrencia (Federación/estados/municipios/comunidades indígenas) y multinivel (internacional/nacional) del siglo XXI.

La proposición es que los senadores de los gobiernos de los estados sustituyan a los 32 senadores actuales de representación proporcional designados por los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Los senadores de los gobiernos de los estados serían elegidos por mayoría absoluta de cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta del gobernador respectivo, y sustituidos por el mismo método; necesariamente mediante sustitución constructiva.¹⁷ Los requisitos de elegibilidad de dichos senadores serían distintos a los exigibles para los senadores de elección popular directa, en atención a la función que se le asigna y a los intereses públicos territoriales que representan. La experiencia administrativa, el conocimiento de los asuntos del gobierno de su estado, así como la capacidad de interacción con los gobiernos y legislaturas locales, deben ser claros en los senadores de los gobiernos estatales. Ello al grado que con una adición *ad hoc* al artículo 125 de la Constitución mexicana, éstos podrían ser, de forma simultánea, servidores públicos estatales y senadores de la República, como sucede en el federalismo alemán.¹⁸

¹⁷ Para efectos de este ensayo, se entiende por “sustitución constructiva” la potestad del gobernador y de la legislatura del estado de sustituir al senador en funciones solamente si se reúnen los votos necesarios para remover a quien está en funciones y nombrar, en el mismo procedimiento parlamentario, al que le sustituye.

¹⁸ Posser, Diether, “Significado del Bundesrat”, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 678 y ss.; Scharpf, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German

Los senadores de los gobiernos de los estados integrados de esta manera serían el conducto orgánico para llevar las razones y el voto de los estados al Senado, para que los estados representados por sus gobiernos participen efectivamente en la toma de decisiones políticas federales. Cabe recordar que entre tales decisiones federales de enorme trascendencia para los habitantes de los diferentes estados, se tiene, entre otras, la aprobación del programa de gobierno y del presupuesto federal, la determinación de los proyectos de grandes infraestructuras o la elaboración y aprobación de las leyes generales.

Los senadores de los gobiernos de los estados serían, asimismo, la co-rea de transmisión para explicar los alcances jurídicos y orientar y acompañar, técnicamente hacia abajo (estados y municipios), la transposición legislativa multinivel (de fuente nacional y/o internacional), así como garantizar en el proceso de presupuestación federal que los estados tendrían recursos económicos para la implementación de las leyes generales/estatales u obligaciones internacionales, cuestión que en la actualidad no se atiende.

Además de las dos consideraciones anteriores, que conciernen a la fase de toma de decisiones políticas del proceso de gobierno, los senadores de los gobiernos estatales serían el conducto idóneo para descargar la función de control parlamentario sobre los secretarios del presidente en cuanto a la implementación de legislación y políticas públicas concurrentes. Ello desde la óptica de los gobiernos y legislaturas de los estados. No obstante, en México debemos observar que los federalismos modernos del mundo que cuentan en sus Constituciones con una lista de competencias concurrentes, suelen crear, por necesidad, un Senado como instrumento de representación política territorial al que dotan de incentivos y potestades constitucionales para cumplir su función territorial. En México, a diferencia de dichos federalismos de diseño, las competencias concurrentes se han convertido en la regla general como producto de una mutación constitucional. Ésta es la razón por la que el Senado mexicano no se corresponde con la función de articulación intrafederal que ha de desempeñarse en el ejercicio de competencias concurrentes.¹⁹

Es necesario reintroducir al Senado incentivos para actuar también en clave territorial y no sólo de representación política de posiciones de parti-

Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, otoño de 1988, pp. 239-278.

¹⁹ Patterson, Samuel y Mughan, Anthony, “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001, p. 42.

dos políticos nacionales.²⁰ Actualmente, los senadores de RP no representan a ningún estado; se eligen mediante una “lista nacional” sin anclaje territorial electoral en los estados, por lo que su sensibilidad hacia éstos es insignificante o nula. Y cabe decir que, dentro del marco teórico del bicameralismo, hoy en día los senadores de RP no realizan un aporte significativo diferente al proceso de toma de decisiones políticas de la República, o al de control al gobierno federal, que la contribución que ya llevan a cabo los integrantes de la Cámara de Diputados de RP.

En este orden de ideas, uno de los efectos principales que la medida propuesta pretende es atemperar la lógica del voto por grupo parlamentario de partido político en el Senado de la República. La lógica de representación partidista por grupo parlamentario no se inhibe, y ni siquiera perdería su posición hegemónica en el Senado, pero sí dejaría de ser el único criterio para la toma de decisiones políticas senatoriales y para ejercer el control de gestión sobre los secretarios del presidente y directores de las entidades paraestatales.²¹ Lo anterior porque los senadores de los gobiernos estatales serían miembros de partidos políticos nacionales. Empero, más específicamente, de coaliciones interpartidistas locales variopintas, con frecuencia distintas a la federal, que sirven de apoyo al gobierno local, sea en su modalidad de gobierno de coalición o de coalición legislativa.²² Su incentivo de actuación, incluso al interior del grupo parlamentario de su mismo partido político en el Senado de la República, sería eminentemente local.²³

²⁰ Kam, Chistopher, “Party Discipline”, en Martin, Shane *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014, pp. 399 y ss.

²¹ Los gobernadores de los estados, y por extensión los funcionarios de dichos gobiernos que dependen de la confianza política del titular del Poder Ejecutivo local, anteponen sus intereses territoriales estatales y regionales a los señalados por las dirigencias nacionales de sus partidos políticos. Un buen ejemplo de ello es el proyecto de infraestructura del Tren Maya que se construye por iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena) para promover la actividad turística y económica, en general, del sureste del país. Dicho proyecto concitó el apoyo expreso y sostenido de todos los gobernadores de la región económica sureste, incluidos los pertenecientes a partidos políticos o coaliciones interpartidistas que compiten contra el partido político del presidente: Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PRD-PAN) y Yucatán (PAN). Era previsible que los senadores de los gobiernos de los estados responderían igualmente otorgando prioridad a los intereses territoriales antes que a los de su partido político, señalados por la dirigencia nacional.

²² Chaisty, Paul *et al.*, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford University Press, 2018, pp. 93-141.

²³ Al introducirse en México el sistema de representación proporcional para promover el pluralismo dentro del Poder Legislativo, se perfiló desde la Constitución, lo que la teoría de la democracia representativa de nuestros días indica y que ha sido recogido en el artículo

Otro efecto previsible a considerar sobre la propuesta sería el siguiente: durante el proceso de transición democrática de México, los senadores de RP nacieron a la vida institucional en la Constitución para incrementar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Y aunque no fue la intención que el Poder Revisor de la Constitución buscó al introducir esta figura,²⁴ en 1996,²⁵ en la práctica política, los liderazgos partidistas obtuvieron un gran poder constitucional y legal para influir sobre los senadores con el propósito de que los partidos políticos fueran actores determinantes en la toma de grandes decisiones nacionales de acuerdo con los programas, los principios e ideas que postulan, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución.

Sin embargo, las leyes electorales y parlamentarias reglamentarias incorporaron también fuertes incentivos metaconstitucionales para que los senadores de la República, en particular los de RP, orienten su actuación sobre la base de las directrices que marcan los dirigentes de partido. Entre estas normas destacan la potestad otorgada a los dirigentes nacionales de los distintos partidos políticos para elaborar y registrar ante el Instituto Nacional Electoral (INE) las listas cerradas de sus candidatos de RP al Senado de la República. Y las normas de los estatutos de algunos partidos políticos nacionales que atribuyen a sus dirigentes la designación y remoción del coordinador de su respectivo grupo parlamentario en el Senado de la República, así como de los integrantes del partido político en los cuerpos de gobierno del Senado. A su vez, el coordinador parlamentario designado por el dirigente nacional del partido político cuenta, con fundamento en el Reglamento del Senado de la República y por efecto del ejercicio discrecional de prerrogativas económicas otorgadas a los grupos parlamentarios, de estímulos adicionales para que los senadores de la República se subordinen a la línea política del dirigente de partido nacional. Tales potestades metaconstitucionales contribuyen a la formación y mantenimiento de una partidocracia centralista.

41 de la Constitución; esto es, que los partidos políticos actúan de manera coordinada dentro del Poder Legislativo para promover sus programas electorales. Y para ello cada uno se organiza como “grupo” parlamentario. Sin embargo, significativamente el artículo 70 de la Constitución sólo prevé la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados porque entiende que los senadores, en el contexto de un sistema federal, han de responder también a intereses territoriales.

²⁴ Sobre las reformas sucesivas que dieron pie al arreglo actual de los senadores de RP, véase Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, México, TEPJE, 2010, Temas Selectos de Derecho Electoral, pp. 17-20.

²⁵ *DOF*, 22 de agosto de 1996.

Adviértase que el origen democrático de los senadores de los gobiernos de los estados que se propone por método de elección indirecta es incuestionable desde el punto de vista constitucional, aunque existen antecedentes en la historia constitucional de México. La Constitución federal mexicana del 4 de octubre de 1824 disponía: “Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”. Considérese, además, que la Constitución vigente de 1917 establece, en el artículo 84, un método de elección indirecta para elegir a presidentes de la República interinos y sustitutos. Pero la propuesta no es tampoco novedosa en el derecho comparado del siglo XXI. Los senados de Austria, India o Alemania eligen a sus miembros de manera indirecta con la participación de los parlamentos o los gobiernos de sus respectivas entidades federativas.²⁶ Eso permite, en dichos países, la maximización del pluralismo político territorial, ya que los senadores de los gobiernos de los estados necesariamente deben ser producto de negociaciones interpartidistas entre los gobernadores y las legislaturas de los estados.

En línea de continuidad con lo sostenido hasta ahora, la segunda propuesta que se plantea en el presente ensayo es la reforma a la organización interna de la Comisión de Federalismo del Senado de la República. Así, se propone que por disposición de ley, ésta se integre sólo por los 32 senadores de los gobiernos estatales. Si se integra de la manera indicada, la Comisión de Federalismo tendería a considerar, desde la óptica de los estados, los estudios y dictámenes que preparan y presentan al Pleno para el descargo de las responsabilidades senatoriales con impacto territorial o la solicitud de informes y preguntas escritas y orales a los secretarios del presidente por la gestión de leyes generales o políticas públicas concurrentes. Cabe sugerir que durante el proceso de preparación, respectivamente, bien de dictámenes, bien de información relevante a cuestionar en las sesiones de control del gobierno, dichos senadores fungirían como facilitadores para que diputados locales, gobernadores y funcionarios de los estados expresen posiciones. Ello tendería a enriquecer y legitimar las decisiones políticas que se toman para toda la República, así como su implementación responsable por el gobierno federal en tanto que ésta estaría sujeta a un control parlamentario territorial que, al día de hoy, no existe de la periferia al centro.

La tercera propuesta sobre la integración del Senado consiste en llevar a cabo un control político de constitucionalidad por el Congreso de la

²⁶ Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, cit., pp. 213-219.

Unión,²⁷ con la participación de las legislaturas estatales, para verificar la conformidad con el principio federal de las potestades que se le asignan a las dirigencias de los partidos políticos nacionales para elegir centralmente dirigentes de partido y candidatos a cargos de elección popular de los estados, así como coordinadores de grupo parlamentario e integrantes de los cuerpos de gobierno del Senado de la República, y proponer las reformas que resulten de tal análisis constitucional. Lo anterior mediante la revisión desde la óptica de los estados de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General de Normas e Instituciones Electorales, y de los Estatutos de los Partidos Políticos Nacionales. Al respecto, cabe señalar que las necesidades de fortalecer los partidos de oposición al partido hegemónico en el proceso de transición democrática de México, que pasaba por empoderar a sus dirigencias nacionales, tuvieron su explicación y justificación. Empero, el periodo de sustitución del partido hegemónico para implantar de forma alternativa uno de auténtico pluralismo político, ya concluyó. Esto marca un nuevo momento histórico que a la fecha no ha sido asumido por las fuerzas políticas para revertir la erosión al principio federal que implicó la centralización y concentración de potestades en las dirigencias nacionales de los partidos políticos. El régimen necesario para una transición política hacia la democracia (electoral) se ha mantenido por demasiado tiempo. Por tal motivo, en la actualidad los dirigentes de los grupos parlamentarios y el presidente dominan las decisiones políticas más importantes del país. Tal observación se demostró fehacientemente en el Pacto por México. Dicho acuerdo, que sirvió de columna vertebral a las políticas públicas del presidente Enrique Peña Nieto, en el que se comprometían cambios a la Constitución, así como la aprobación parlamentaria de leyes reglamentarias y leyes generales, fue firmado únicamente por el presidente de la República

²⁷ Como apuntan por separado Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, el control de constitucionalidad por órgano y proceso judicial es, al día de hoy, prevalente en el sistema constitucional mexicano. Empero, desde el origen del sistema constitucional mexicano en 1824, en la Constitución de 1857, y con la Constitución vigente de 1917, el Congreso de la Unión ha tenido y conserva competencias de control constitucional. Tanto el bicameralismo como la reforma constitucional con participación de los estados fue concebida como una estructura política que, entre otras finalidades, sirve para controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas en su proceso de creación, así como para preservar el pacto federal. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 13-16; Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 9-73. Sobre la potestad de controlar y asignar significado desde el Congreso a la Constitución en la doctrina norteamericana, véase Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999, pp. 1-19.

y los presidentes de los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras, con exclusión de los coordinadores de grupo parlamentario del Congreso de la Unión.

Para concluir, cabe señalar que el propósito teórico del esquema propuesto en este ensayo no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos, cuestión que ha dominado las reformas al Senado de la República en las últimas tres décadas en el marco del proceso de transición democrática de México.²⁸ Su propósito primordial es, primero, reconstruir la representación efectiva de los gobiernos y legislaturas de los estados en la toma de decisiones de la República, así como en el control del gobierno federal en la implementación de tales decisiones. Estas decisiones incluyen tanto políticas públicas federales como tratados y políticas públicas internacionales. Por otra parte, el propósito del esquema propuesto de incorporar senadores de los gobiernos estatales busca garantizar el ejercicio responsable y comprometido de las competencias concurrentes por los estados mediante la participación de éstos, tanto en la decisión política que se adopta en el centro como en la configuración técnica multinivel para su implementación, que, necesariamente, incluye su financiación (fase descendente del centro a la periferia). Dicha fase descendente del federalismo incluye la transposición legislativa e implementación por los estados de tratados y políticas públicas internacionales asumidos por los Estados Unidos Mexicanos; esto es, un federalismo multinivel que considera hacia arriba el ámbito internacional y hacia abajo las esferas estatal, municipal y de las comunidades indígenas.²⁹

²⁸ Porfirio Muñoz Ledo y José Woldenberg, por separado, han propuesto modificar la forma en la que se elige al Senado mexicano. Sugieren que sus miembros se elijan en su totalidad por un sistema de RP, estableciendo a los estados como circunscripciones electorales. El modelo es parecido al de la República Federal de Argentina. Y si bien dichas propuestas sí consideran el efecto de las reformas electorales sobre la organización federal, no parece que puedan resolver el problema de la falta de relaciones multinivel para llevar a cabo el control parlamentario efectivo sobre el gobierno federal sobre bases no partidistas, así como del ejercicio de otras competencias constitucionales en las que se requiere alta sensibilidad territorial. Véase Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, pp. 43 y ss.; Woldenberg, José, “¿Y el Senado?”, *El Universal*, 21 de enero de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/y-el-senado>.

²⁹ El concepto “federalismo multinivel” que se utiliza en el presente ensayo se refiere a la escala territorial del ámbito de validez de las normas de derecho y políticas públicas reconocidas en México: internacional, nacional/federal, estatal, municipal, comunidades indígenas. Es un concepto utilizado en estudios comparados de sistemas federales y no tiene ninguna connotación jerárquica en el sistema de fuentes del derecho o de su método de implementación.

2. *Atribución de nuevas competencias constitucionales para la cámara de representación territorial de los estados*

La integración del Senado con representantes vinculados a los gobiernos y legislaturas de los estados tendería a incrementar sustancialmente la sensibilidad territorial de dicha Cámara al ejercer sus competencias constitucionales presentes. Pero de manera complementaria, el Senado requiere la atribución de nuevas competencias para que participe con mayor vigor como cámara de representación territorial de los estados en la toma de las decisiones trascendentes para la República federal, así como para controlar la implementación de tales decisiones.

En el orden de ideas indicado, una primera propuesta es que el Senado sea Cámara de origen de las iniciativas de ley general que se presenten para regular las competencias concurrentes y/o para trasponer a los ordenamientos de los estados obligaciones y compromisos internacionales de los Estados Unidos Mexicanos. Y que en el estudio y dictamen de dichas iniciativas se garantice la participación de la Comisión de Federalismo del Senado de la República, conformada exclusivamente por senadores de los gobiernos de los estados.

La propuesta del Senado como Cámara de origen de las leyes generales tendería a incrementar la legitimidad política y racionalidad técnica de la legislación concurrente y su futura implementación por los estados, así como a preservar un margen de apreciación local a los gobiernos y legislaturas estatales.³⁰ El Senado, a través de su Comisión de Federalismo, se constituiría como una garantía política del principio de subsidiariedad del federalismo mexicano para el tratamiento de las competencias concurrentes, a la vez que en custodia del sistema constitucional de control vertical del poder desde la periferia al centro.

La participación del Senado en la legislación concurrente también contribuiría a la racionalización del ejercicio del poder presidencial para insuflar en éste una mayor sensibilidad territorial. Como se apuntó en el aparta-

³⁰ El derecho comparado aporta experiencias de obligado estudio para la reconstrucción del Senado mexicano. Bustos Gisbert, Rafael *et al.*, “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, Bruselas, Directorate-General for Parliamentary Research Services UE (en proceso de publicación, 2021). Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de Alemania y la función del Senado en su ejercicio véase Posser, Diether, *op. cit.* Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de la India y la función del Senado en su ejercicio véase Akhtar, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en Courchene, Thomas *et al.* (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.

do del diagnóstico, la legislación concurrente condiciona y limita el margen de apreciación legislativa y administrativa de los estados en la materia que se legisla, y, en proporción inversa, incrementa las potestades *centralizadoras*, respectivamente, en el Congreso de la Unión y en el presidente de la República. Ello con el explicable propósito de homogeneizar la regulación jurídica de la materia concurrente y establecer el fundamento legal de la coordinación administrativa para su implementación multinivel. Empero, toda vez que las iniciativas de ley general provienen, en su gran mayoría, del presidente de la República, y que éstas no incorporan de forma expresa el control parlamentario territorial de su implementación en tiempo real; la ley general sin participación política significativa de los estados se ha constituido como un instrumento más de *concentración* del poder en el presidente de México. Es decir, las leyes generales, legisladas sin una cámara territorial potente, revitalizan el hiperpresidencialismo centralista mexicano.

Por ello, se propone que toda ley general tenga como cámara de origen el Senado de la República, integrado, como ya se ha dicho, con un 25% de senadores que representen a los gobiernos de los estados. Y por añadidura, para garantizar el equilibrio vertical de poderes del federalismo que este tipo de ley inevitablemente altera, se propone —adoptando en este punto la idea de Jaime Cárdenas Gracia— que para la aprobación de toda ley general sea obligatoria su aprobación por mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría absoluta de las 32 Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, en forma similar a lo dispuesto por el artículo 135 vigente de la Constitución para la reforma a la ley fundamental, con la salvedad del número de votos exigibles para las cámaras federales.³¹

La propuesta se justifica porque es necesario incrementar la rigidez de la norma que distribuye competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados. La ley general, en la actualidad, distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno, función que antaño se reservaba únicamente a la Constitución de la República, en tanto que la participación conjunta del Senado y las legislaturas dispuestas en el artículo 135 se consideraban la garantía de la autonomía de los estados. Entonces, el Senado debe detener iniciativas de ley general que puedan tener como resultado el desequilibrio de la organización política federal. Y debe considerar y aprobar las leyes generales que, efectivamente, se requieran para promover homogeneidad de regulación e implementación de una materia determinada,

³¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Federalismo”, mesa “Federalismo y municipalismo”, V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020, 27 de mayo de 2019.

cuando no existen vías para hacerlo de manera distinta con menos intrusión sobre los asuntos estatales.

En este orden de ideas, la razón de que se incremente al máximo el peso de los estados en la confección de las leyes generales se debe a que sólo los representantes populares democráticamente electos tienen la capacidad institucional de determinar el punto de desplazamiento de una ley general sobre una materia concreta —sin más competencia al centro o más a la periferia—. Como sugiere el profesor Jesse Choper sobre el proceso legislativo y el control constitucional estadounidense —argumento aplicable por las mismas consideraciones para el proceso legislativo y el control jurisdiccional mexicano—, determinar el margen de apreciación hacia el centro o hacia la periferia no es una tarea para la cual, por diseño constitucional, esté institucionalmente preparada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³² Los senadores son electos en los estados, y su elección les imbuye, por necesidad, de sensibilidad territorial.

Lo anterior no sucede con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes, por la forma de su designación y los criterios que se utilizan para valorarlos, no desarrollan sensibilidad territorial. Congruente con tal entendimiento de ingeniería constitucional, en tiempos del federalismo dual bajo el que se fraguó el artículo 124 de la Constitución, a la Corte se le solicitaba nada más determinar si los poderes federales habían invadido una competencia reservada a los estados, o en sentido contrario, si la Constitución atribuía una competencia expresamente a los poderes federales que invadía algún estado. Las competencias se atribuían alternativamente por materia a uno u a otro orden de gobierno; pero éste no es el caso de la competencia concurrente para legislar sobre una misma materia. Por tal razón, recomendamos que los senadores de los gobiernos de los estados, en conjunto con sus legislaturas, deben ser quienes, junto con el presidente, definan el punto de centralización/descentralización para la ley general de cada materia concurrente. Cada materia, por su propia naturaleza, presenta exigencias distintas con respecto a la necesidad de desplazar las potestades de configuración legislativa y/o implementación ejecutiva hacia los poderes federales o en dirección contraria; hacia los poderes de los estados, hacia la centralización o la descentralización. Cuando a la Suprema Corte de Justicia se le pide, mediante controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, que determine la divisoria de una legislación concurrente, se le obliga a hacerlo sin la perspectiva territorial que para ello se requiere.

³² Choper, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court of Justice*, University of Chicago Press, 1983, pp. 45 y ss.

Una segunda propuesta, concerniente con las nuevas atribuciones que se le deben otorgar al Senado, se refiere a que éste debe participar en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación. Actualmente, la aprobación del presupuesto de gastos de la Federación, que incluye, desde luego, el pago de la infraestructura federal, es potestad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV, CPEUM).³³ En tanto el presupuesto es el instrumento más potente de desarrollo económico planificado, junto con la decisión sobre los impuestos, esto genera graves diferencias de tratamiento en el presupuesto entre las regiones económicas del país y los estados que integran a cada una de ellas, y, por ende, entre los mexicanos.

El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto federal, conjuntamente con la cámara de representantes populares, por las siguientes razones:

- 1) Para garantizar equidad interterritorial en la distribución del gasto público entre los distintos estados y regiones económicas del país, incluyendo la aprobación de las grandes obras de infraestructura federales.
- 2) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen en las leyes generales, a la fecha sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuesto de egresos de la Federación.
- 3) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen

³³ La Constitución de 1857 prefiguró una forma de gobierno parlamentaria, y por razón diversa suprimió el Senado de la República. Éste se restableció en 1874 bajo la concepción e influencia política de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada, quienes por la experiencia del gobierno en su relación con la Cámara de Diputados habían ido matizando la idea del Poder Constituyente de crear una forma parlamentaria pura siguiendo el modelo inglés. En este orden de ideas, al impulsar Juárez y Lerdo de Tejada la instauración del Senado por reforma a la Constitución de 1857, lo hicieron bajo la idea de que el Senado encajara en el arquetipo de una forma de gobierno presidencial parlamentarizada, con una Cámara de Diputados con potestades claramente prevalentes sobre la Cámara de Senadores. Por ello no se le atribuyó la potestad al Senado de participar en la aprobación del presupuesto federal, pero, además, porque en la teoría económica liberal de la época de Juárez y Lerdo, el Estado tenía una participación sólo marginal en el desarrollo económico. Lejos en el tiempo estaba aún la idea de la rectoría del Estado en la economía que hoy recoge el artículo 25 de la Constitución, que tiene un impacto decisivo en el desarrollo por regiones económicas. Véase Knapp, Frank A., "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm., 1, febrero de 1953, pp. 65-87.

- para cumplir con los tratados y políticas públicas internacionales de los Estados Unidos Mexicanos, concertados por el presidente de la República y, a la fecha, con frecuencia sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuesto de egresos de la Federación.
- 4) Para garantizar, mediante el ejercicio del “poder de la bolsa”, las responsabilidades de control al gobierno federal que se le asignan al Senado como potestad exclusiva en la materia de relaciones exteriores, así como en las demás actividades de control al gobierno que debe ejercer como colegisladora de la Cámara de Diputados, y de manera especial, las que conciernen a la implementación de las leyes generales y las políticas públicas concurrentes.

La proposición de otorgarle competencia al Senado para aprobar los gastos federales busca, en primer lugar, corregir la distribución inequitativa del presupuesto federal, así como la determinación altamente discrecional de infraestructura entre las distintas regiones económicas del país, que, hoy por hoy, decide el presidente de la República en turno, con la única aprobación de la Cámara de Diputados. El presidente ostenta el poder exclusivo de elaborar el presupuesto de egresos del gobierno federal (artículo 74, fracción IV, CPEUM). Pero, además, en el ejercicio de su competencia constitucional para asignar el gasto federal, cuenta con un vigoroso poder de veto sobre la Cámara de Diputados. El presidente es, pues, el actor constitucional que ostenta el mayor poder de decisión para definir el presupuesto de egresos. Y sin una cámara de representación territorial con poder de decisión sobre el presupuesto, y con incentivos fuertes para defender la posición de los estados, la potestad constitucional para dirigir el presupuesto se puede orientar por el apego a la patria chica del presidente, así como a los intereses electorales de corto plazo de su partido político, y aún por la simpatía o antipatía personal con algún gobernador.

Una República federal requiere renovar constantemente su cohesión territorial. Este problema, que abre la puerta a la inequidad interterritorial sistemática, ha de ser corregido a la brevedad si en el mediano y largo plazo se quiere mantener la integridad territorial de la República. Con el esquema actual de un presupuesto de gastos que se decide por los diputados de mayoría según la población de cada estado, las regiones económicas del país que tienen menos población pierden año con año en infraestructura contra las regiones económicas del país con más ciudadanos electores. En éstos se concentra la riqueza, lo que refuerza el ciclo de atracción de mayor infraestructura federal para promover la inversión productiva, lo que, a su vez, produce más riquezas y fuentes de empleo, lo

mismo que induce los flujos de migración que incrementan la población en dichas regiones.³⁴

De acuerdo con datos aportados por el INEGI, recogidos y procesados por el INE recientemente, los estados del centro del país cuentan con una población de 39,182,978 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Ciudad de México 9,209,944; Hidalgo 3,082,841; Estado de México 16,992,418; Morelos 1,971,520; Puebla 6,583,278, y Tlaxcala 1,342,977. En consecuencia, con ello en la Legislatura LXVI del Congreso de la Unión, la Ciudad de México tendrá 22 diputados federales uninominales; Hidalgo 7; Estado de México 40; Morelos 5; Puebla 16, y Tlaxcala 3. Eso da un total de 93 diputados uninominales de la región económica centro.

Por su parte, la región económica del sureste tiene una población total de 17,185,820, distribuida así: Campeche 928,363; Chiapas 5,543,828; Oaxaca 4,132,148; Quintana Roo 1,857,985; Tabasco 2,402,598, y Yucatán 2,320,898. En consecuencia, con ello Campeche tendrá, en la Legislatura LXVI, 2 diputados federales uninominales; Chiapas 13; Oaxaca 10; Quintana Roo 4; Tabasco 6, y Yucatán 6.³⁵ Lo que da un total de 41 diputados federales uninominales de la región económica sureste.

Finalmente, los estados situados en la región económica del noroeste de la República, integrada por seis estados, suman la cantidad de 16,113,769 habitantes, distribuidos así: Baja California 3,769,020; Baja California Sur 798,447; Chihuahua 3,741,869; Durango 1,832,650; Sinaloa 3,026,943, y Sonora 2,944,840. En consecuencia, en la Legislatura LXVI Baja California tendrá 9 diputados federales uninominales; Baja California Sur 2; Chihuahua 9; Durango 4; Sinaloa 7, y Sonora 7. Un total de 38 diputados federales uninominales.³⁶ De lo anterior se infiere con rotundidad la necesidad de que el Senado participe en la asignación del presupuesto federal.

Ahora bien, la potestad de aprobar el presupuesto de egresos como nueva atribución del Senado que aquí se sugiere *conlleva, necesariamente, el poder de aprobar las modificaciones que el presidente de la República solicite durante el ejercicio fiscal* para garantizar su equitativa distribución. Cabe apuntar que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se reforma durante el ejercicio fiscal, que en su aprobación original. Ello es así porque tales reformas presupuestales las aprueban de forma unilateral cada uno de los secretarios del presidente con el conocimiento del secretario de Hacienda y Crédito Público, sin intervención de la Cámara de

³⁴ Bennet, Robert J., "Administrative Systems and Economic Spaces", *Regional Studies*, vol. 31 núm. 3, 1997, pp. 323-336.

³⁵ *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

³⁶ *Idem*.

Diputados. Así lo dispone la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia, Vicente Fox Quesada (PAN, 2000-2006),³⁷ y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.³⁸

Es factible que la Cámara de Diputados pueda rescatar con facilidad el poder de aprobar las modificaciones que proponga el Poder Ejecutivo que la ley fundamental le otorga en el artículo 72 base F. Sólo requiere reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, o por litigio estratégico mediante una controversia constitucional. Para que participe el Senado, en cambio, ha de promoverse la reforma a la Constitución para que la potestad de aprobar y reformar el presupuesto no sea potestad exclusiva de la Cámara de Diputados. Una vez hecho esto, el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con control parlamentario territorial del presupuesto, es simple. La provee el derecho comparado.³⁹ Con fundamento en el citado artículo constitucional 72 base F, se puede realizar introduciendo en los reglamentos camerales el procedimiento de iniciativa preferente del presidente, con la aprobación de la comisión bicameral de Hacienda. Y ello sin que haya necesidad de votación del pleno en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, aunque estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente y de la comisión bicameral.

La tercera propuesta para reconstruir el poder del Senado en la toma de decisiones con perspectiva territorial consiste en atribuir al Senado de la República la potestad de opinar sobre los nombramientos de todos los secretarios del presidente, así como del respectivo programa de gobierno institucional a ejecutar en cada dependencia. Ello tanto si el presidente opta por formar un gobierno de coalición como si decide gobernar con el apoyo de un solo partido político. Los secretarios del presidente contribuyen en forma determinante en la elaboración del programa institucional de su respectiva dependencia del Poder Ejecutivo. Y en tales programas institucionales se toman decisiones que distribuyen recursos en el territorio nacional de gran trascendencia para los estados y las distintas regiones económicas del país.⁴⁰

³⁷ *Ibidem*, 30 de marzo de 2006.

³⁸ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1976.

³⁹ Véase Heniff, Bill *et al.*, *The Federal Budget Process: A Description of the Federal and Congressional Budget Processes*, Washington, The Capitol Net Incorporation, 2018, 2 vols.

⁴⁰ Sobre la consideración de los nombramientos del presidente por el Senado de la República remito al trabajo que he elaborado conjuntamente con el investigador emérito de la

Desde la perspectiva estrictamente territorial, la participación del Senado en el estudio y opinión *ex ante* del impacto territorial de los programas de cada dependencia del Poder Ejecutivo puede corregir la falta de incentivos de sensibilidad territorial del que carece el sistema actual de elección del presidente de la República⁴¹ y de la designación de los secretarios del presidente. Como se sabe, el titular del Poder Ejecutivo se elige en una sola circunscripción nacional y no puede ser reelegido —dos decisiones capitales del sistema político mexicano que no deben modificarse—. Sin embargo, ha de advertirse el efecto combinado que, sin intención, genera: la falta de sensibilidad territorial del presidente en la toma de las decisiones públicas que le atribuye la Constitución. El sistema electoral para elegir en forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional se estableció en la Constitución de 1917. Pero dejó de tener el anclaje en los estados que sí tenía en la Constitución de 1857 mediante el método de elección indirecta por estados. Por tanto, el candidato a presidente en la actualidad, por estrategia electoral sugerida por los consultores profesionales en elecciones, puede concentrarse en atraer el voto en las zonas densamente pobladas, como la Ciudad de México, y dejar de lado estados con poca densidad de electores en el padrón electoral, como Campeche o Baja California Sur —e incluso privilegiar sus propuestas electorales en las regiones económicas con mayor número de electores—. Aunado a ello, se suprimió la posibilidad de reelegir al presidente, lo que era un incentivo para atender los intereses de los electores en sus respectivos territorios de residencia. Entonces, el presidente no tiene, por tanto, incentivos territoriales por efecto del sistema electoral del federalismo, como sí los tuvo en la concepción teórica de los diseños constitucionales originales, influidos por el modelo estadounidense.

Como complemento de la potestad sobre los nombramientos de los secretarios del presidente y de los programas de gobierno de los que son responsables, se propone que mediante convención no escrita se otorgue la oportunidad a los senadores de los diferentes estados de expresar su opinión sobre el nombramiento de los delegados federales de las secretarías del presidente. Los delegados federales son los encargados de aplicar leyes generales, implementar políticas públicas y ejercer el presupuesto del gobierno federal en los estados. Para asegurar capacidad administrativa y

UNAM, Diego Valadés: *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, y a su posterior publicación por la editorial Porrúa en 2018.

⁴¹ Valadés, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, *cit.*

neutralidad política en su gestión, éstos deben pertenecer al servicio profesional de carrera y recibir la opinión positiva de los senadores de los gobiernos de los estados como garantía política de idoneidad para el cargo. La potestad constitucional para crear empleos públicos del Poder Ejecutivo y determinar la forma de ingreso de los servidores públicos corresponde al Congreso de la Unión, según dispone la Constitución en su artículo 35, fracción VI.

La cuarta propuesta para reconstruir la potencia del Senado como representante eficaz de los intereses de los estados consiste en atribuirle el poder de control parlamentario sobre la gestión de los secretarios del presidente durante el ejercicio fiscal; esto es, en tiempo real y no sólo *ex post* una vez presentada la cuenta anual. Tal recomendación se toma de la proposición, en este sentido, que durante décadas ha presentado en sus trabajos Diego Valadés.⁴² En los Estados Unidos de América el “poder de la bolsa”; es decir, la competencia de ambas cámaras del Congreso para aprobar el presupuesto de gastos federales, trae anejo el poder de supervisión de ambas cámaras sobre la aplicación de recursos federales y la implementación de las políticas públicas del gobierno federal que se sostienen con el gasto federal. El Congreso bicameral estadounidense tiene el poder constitucional de supervisar todos los programas de gobierno incluidos en el presupuesto de egresos que aprueba.⁴³ Y la potestad de supervisión del Poder Legislativo federal sobre los altos funcionarios del Poder Ejecutivo se obtuvo mediante litigio constitucional. La Corte Suprema de dicho país, otorgando razón a la posición del Congreso frente al presidente, interpretó que el poder de aprobar el gasto público necesariamente tiene como competencia implícita el poder de supervisar cómo el Poder Ejecutivo se gasta el dinero público aprobado.⁴⁴ En forma similar operan las demás democracias representativas del mundo

⁴² La proposición de Diego Valadés es que, además de un control *ex post*, el control del gobierno sea continuo y sistemático como requisito de una democracia representativa auténtica y de calidad: “Relación y controles recíprocos entre órganos del poder”, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-82; “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en VV.AA., *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.

⁴³ En la doctrina iberoamericana, Luis Sánchez Agesta advertía ya, en un brillante trabajo publicado en 1960, que a pesar de la diferencia existente en su respectivo marco teórico y conceptual, el sistema constitucional norteamericano había desarrollado tanto la función de gobierno del presidente y sus secretarios como la función de control de gobierno de la oposición en el Congreso, a semejanza del régimen parlamentario británico. Véase su trabajo “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114, 1960, pp. 48-51.

⁴⁴ Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., University Press of Kansas, 2007, pp. 37 y ss.

en los países desarrollados.⁴⁵ En México se puede llegar al mismo resultado que en el sistema presidencial estadounidense por interpretación constitucional. Pero por motivos de cultura política,⁴⁶ y de facilitar su adaptación en las Constituciones de los estados, se propone que la potestad de control del gobierno y la consecuente obligación de rendir cuentas al Senado, en tiempo real, se incorpore expresamente en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En adición, cada ley general debe prever la frecuencia mínima de sesiones de control parlamentario de su implementación en tiempo real, así como la obligación de que los funcionarios del Poder Ejecutivo remitan la información que les soliciten desde el Senado de la República. Los pueblos de los estados sufren por negligencia del gobierno federal en la provisión de diversos servicios públicos, y la ciudadanía carece de una forma eficaz y expedita para que se corrijan fallos al momento que se producen. En el ejercicio de competencias concurrentes se genera el problema denominado por la doctrina “muchas manos”, en tanto que el gobierno federal culpa de sus fallos de implementación a los gobiernos de los estados, y viceversa, como una estrategia socorrida para evadir la responsabilidad política.⁴⁷ Estudios comparados advierten que en el Estado federal es especialmente complicado para el ciudadano dilucidar la responsabilidad política que le ha de exigir con su voto al presidente o al gobernador de su estado por el ejercicio de competencias concurrentes.⁴⁸

La gestión sanitaria y económica del COVID-19 es buen ejemplo de lo anterior. Los pueblos de los estados también padecen por la falta de voluntad política de cumplir con su obligación de cumplir la Constitución y las leyes federales que de ésta emanan. En situaciones como las señaladas, actualmente los estados no tienen forma de ejercer el control sobre el gobierno federal y exigir el cumplimiento de las leyes federales por los encargados de su aplicación. El resultado es que los representantes políticos de los estados, gobernadores y senadores utilizan métodos estridentes que no tienen eficacia alguna para mejorar la vida de sus representados.

⁴⁵ Véase, Stapenhurst, Rick *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.

⁴⁶ Sobre convenciones y costumbre constitucional en nuestra doctrina véase Orozco Henríquez Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

⁴⁷ Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, 1998, pp. 45-52.

⁴⁸ Tuschhoff, Christian, “The Compounding Effect: The impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999, pp. 16-33. Sobre este problema de la democracia representativa véase también Crum, Ben y Fossum, John Eric, “The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009, pp. 249-271.

En adición a este último punto, ha de advertirse que los tratados y políticas públicas internacionales que negocia el Poder Ejecutivo de México, al igual que en otros Estados nacionales, como observa Wilfried Swenden,⁴⁹ suelen configurar mecanismos de control de gestión dentro del propio Poder Ejecutivo, *con exclusión implícita del Poder Legislativo*.⁵⁰ Y si la implementación del tratado o política pública internacional es deficiente por fallos del gobierno federal, los pueblos de los estados experimentan las consecuencias negativas de ello sin posibilidad de una garantía política de rectificación. Por ello se sugiere que los senadores participen en el control de la gestión del gobierno federal, en la forma en que se dirá en líneas posteriores, al comentar los procedimientos parlamentarios multinivel.⁵¹

Una quinta propuesta para reforzar las atribuciones constitucionales del Senado de la República es habilitar la intervención *preventiva* de la cámara de representación territorial ante la erosión del Estado de derecho y los déficits democráticos en los estados. Eso para tratar de evitar el desenlace de su colapso total. El pacto federal se sustenta en los consensos políticos expresados en los artículos 39; 40; 41, primer párrafo; 115, y 116 de la Constitución, concernientes a los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, que deben mantenerse en el tiempo en cada estado de la República federal. El primer obligado para mantener el orden constitucional estatal en donde se contienen dichos consensos esenciales es el propio Estado. A tal propósito, en su posible repertorio de competencias reservadas cuenta con la posibilidad de configurar potestades políticas y jurisdiccionales de control constitucional local. Pero cuando éste no ejerce sus poderes de autogobierno a plenitud y/o es incapaz de llevar a cabo la tarea de hacer cumplir la Constitución estatal porque los poderes públicos estatales son parte del problema político, se habilita la intervención reconstructiva federal bajo las condiciones establecidas en la ley fundamental. Actualmente, en términos de los artículos 119, primer párrafo, y 76, fracciones V y VI, de la Constitución, el Senado sólo interviene para reconstruir el orden constitucional de un estado cuando éste ha sufrido

⁴⁹ Swenden, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 103-123.

⁵⁰ Véase, como ejemplo, la regulación para la atención de las pandemias: Reglamento Sanitario Internacional, 3a. ed., Nueva York, Organización Mundial de la Salud, 2005.

⁵¹ El problema del déficit de *accountability* en la gobernanza global ha despertado la atención académica con elaboraciones teóricas aplicables para los entornos global y regional de México. Véase Crum, Ben y Fossum, John Eric, *op. cit.*, pp. 249-271; Benz, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007, pp. 505-522.

un colapso en su totalidad y los remedios ordinarios de control constitucional estatales y federales resultan ineficaces para el retorno a la normalidad constitucional. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, el Senado puede intervenir un estado y desaparecer los poderes públicos de éste para reconstruirlos al objeto de retornar a la normalidad constitucional.

La propuesta es otorgar poder al Senado para tratar de detener el proceso de descomposición que tiene como desenlace el colapso constitucional en un estado de la República federal. En este orden de ideas, se sugiere instaurar un proceso de evaluación en el seno de la Comisión de Federalismo que concluya en recomendaciones cuando se detecten desviaciones sistemáticas a derechos fundamentales, al Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes. Las recomendaciones buscan generar un efecto persuasivo y pueden ser aceptadas o rechazadas por los poderes públicos estatales señalados. Es un proceso enteramente político.

Al respecto, es pertinente tener presente que en el siglo XIX y principios del XX la lucha por acceder al poder político de distintos grupos de influencia se desbordaba de los cauces institucionales pacíficos y se convertían en episodios de armas en los que se cuestionaba abiertamente la autoridad política en turno con la intención de sustituirles por la fuerza. De ahí que la Constitución estableciera la garantía democrática con medidas extraordinarias, como la desaparición de poderes para responder a tales acontecimientos. Sin embargo, las estrategias facciosas en las entidades federativas para subvertir el Estado de derecho y el régimen democrático han cambiado en el siglo XXI.

En el presente las estrategias para acceder al poder político en los Estados no se manifiestan en un conflicto abierto, sino oculto para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo. Para acceder al cargo público de titular del poder público se utilizan cuantiosos recursos económicos de procedencia ilícita que, en los casos más graves, pueden provenir del crimen organizado. Una vez obtenido dicho cargo, se utilizan las potestades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo para dirigir a la mayoría parlamentaria y colonizar el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos con personeros de la nomenclatura. Con ello se anula *de facto* el dispositivo de control político del poder de la Constitución local y las garantías judiciales del Estado de derecho. Y bajo tal arreglo, el poder público se dirige con impunidad garantizada al beneficio de la nomenclatura demoautoritaria,⁵² no al interés general de todos los miembros de la sociedad civil.

⁵² El “demoautoritarismo” es un concepto utilizado por Karl Loewenstein para referirse a sistemas políticos en los cuales el jefe del gobierno accede al poder mediante elecciones ciudadanas, pero una vez en el cargo ejerce el poder de forma autoritaria.

En este orden de ideas, se propone actualizar los escenarios para incluir los tipos de fractura silenciosa y progresiva de la Constitución local que puedan activar la posible intervención preventiva de los poderes federales a juicio del Senado de la República. También introducir medidas de intervención adecuadas y proporcionales. La cámara de representación política de los estados debe tener la competencia constitucional para hacer valer la garantía democrática extraordinaria de los estados antes de que se produzca el desvanecimiento total del Estado de derecho y la perversión del régimen democrático representativo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, 115 y 116.⁵³

3. *Introducción de procedimientos legislativos multinivel*

Corresponde ahora considerar los procedimientos formales que facilitarían la comunicación e interrelación coordinada en sede parlamentaria, tanto en su dirección descendente como ascendente, del federalismo multinivel mexicano del siglo XXI. Y para ello empecemos por reiterar que el propósito de la integración de los senadores de los gobiernos de los estados propuesto en este ensayo no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Su propósito primordial es facilitar la gobernanza democrática del federalismo multinivel mediante una institución política que permita la colaboración vertical y horizontal de poderes.

Hemos indicado en las páginas precedentes cómo debería ejercer el Senado competencias que tiene atribuidas en la Constitución vigente, y sugerido que se le atribuyan otras más de las que carece. A cada competencia existente o nueva competencia constitucional corresponde un procedimiento parlamentario específico. Por cuestión de espacio no comentaremos todos los procedimientos, pero dejamos apuntado que todos ellos tienen en común facilitar la comunicación bidireccional descendente-ascendente, así como la interrelación de los gobiernos con sus congresos. En lo que sigue, tan sólo nos ocuparemos de los procedimientos parlamentarios que no se encuentran contemplados en el orden jurídico vigente de nuestro país; a saber: el procedimiento legislativo específico para procesar iniciativas de ley general, el procedimiento legislativo para aprobar modificaciones al presupuesto federal propuesto por el presidente de la República durante el ejercicio fiscal,

⁵³ Sobre el concepto *democracia* que protege la Constitución mexicana mediante instrumentos ordinarios y extraordinarios de defensa, remito a Carpizo, Jorge, “La República democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1067-1083.

el procedimiento parlamentario para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes y el procedimiento parlamentario para ejercer la garantía democrática del Estado federal de forma preventiva.

A. Procedimiento legislativo para procesar iniciativas de ley general

Hemos sugerido que por mandato constitucional el procedimiento legislativo de leyes generales que distribuyen competencias entre los órdenes federal, estatales y municipales debe tener como cámara de origen al Senado de la República, así como disponer que la aprobación de toda ley general deberá contar con el voto de la mayoría absoluta de cada cámara y de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Sobre una base constitucional como la propuesta, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe prever como requisito para la presentación de la iniciativa de ley general el cálculo del costo de su implementación por el gobierno federal, *los gobiernos de los estados y, de ser el caso, de los municipios*. Y que al recibir el Senado una iniciativa de ley de este tipo, el presidente de la Mesa Directiva debe turnarla a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen, y, simultáneamente, notificar de manera formal de su recepción y trámite a las legislaturas de los estados. A su vez, el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Comisión de Federalismo del Senado deben garantizar derecho a voz en las sesiones dedicadas a su estudio a los gobernadores y demás funcionarios de los poderes ejecutivos de los estados encargados de su futura implementación. E, igualmente, a los legisladores locales que tendrán en su momento la encomienda de *a) legislar el respectivo segmento estatal; b) aprobar el presupuesto anual estatal para su implementación, y c) supervisar su debida ejecución descendente y ascendente en colaboración con el Senado de la República*. Dichos reglamentos parlamentarios deben, asimismo, abrir espacio a la aportación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que puedan proporcionar insumos para una mejor manufactura de la ley general, así como para inducir la legitimación social de la ley desde su proceso de formación. Según la materia específica de cada ley, los particulares son agentes de implementación de las leyes y del control sobre su gestión, sobre todo de aquellas leyes de alta sofisticación científica y/o técnica.⁵⁴

⁵⁴ Scholte, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, *cit.*, pp. 387-395.

Una vez aprobada la ley general, la Comisión de Federalismo del Senado puede ordenar al Instituto Belisario Domínguez la redacción de una “Ley Estatal Modelo” que sirva de guía a las legislaturas de los estados para la confección de los 32 segmentos legislativos estatales. La elaboración de leyes estatales modelo es una forma socorrida de colaboración de federalismos maduros.⁵⁵ La correcta manufactura técnica de la ley general y de las leyes estatales puede contribuir sustancialmente a reducir los problemas que en la actualidad presenta la legislación concurrente en México. El primero de ellos es la incomprensión en el proceso de transposición legislativa de las obligaciones de los estados, tanto por la legislatura local que aprueba la ley estatal como del gobernador que inicia la ley y la publica sin observar violaciones graves. La incomprensión se extiende a la fase de aplicación local de la legislación concurrente. Y los fallos provienen también de falta de técnica legislativa sobre qué y cómo se debe legislar el segmento estatal, pues el Congreso de la Unión no ha elaborado un marco claro aplicable a toda ley general, lo que se traduce en numerosos litigios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁶ Por último, una ley general con buena técnica legislativa de sus segmentos estatales guiados por una ley estatal modelo, facilitaría su implementación si en su confección se incluye la opinión informada de sus destinatarios locales, que suelen ser funcionarios públicos estatales con amplia experiencia.

B. Procedimiento legislativo para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes

De acuerdo con el esquema de división horizontal y vertical de poderes y el sistema de distribución de competencias establecidos en la Constitución vigente, al Congreso de la Unión le corresponde el control sobre la implementación de la ley federal a cargo del gobierno federal y de sus políticas públicas, y a cada legislatura estatal el control parlamentario de la implementación de las leyes estatales y sus respectivas políticas públicas.

⁵⁵ La institución más antigua que produce legislación modelo para los estados, y que ha servido de inspiración a otros países con organización federal, es la de Estados Unidos de América: National Conference of Commissioners on Uniform State Law, disponible en: [www.http://uniformlaws.org](http://uniformlaws.org).

⁵⁶ Laynez Potisek, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 271-276.

Cada uno de los 33 congresos de la República federal mexicana controla la implementación de las leyes que respectivamente emiten, así como las políticas públicas que deciden sufragar en el presupuesto de egresos que aprueban anualmente. Así está diseñado. Dicho esquema es consecuente con la teoría de la división vertical de poderes del federalismo que sirvió de guía para construir el sistema constitucional de México desde el siglo XIX. Pero en la actualidad el control parlamentario propio de un federalismo dual es insuficiente para supervisar la implementación de la legislación concurrente general/estatal y la implementación de tratados y políticas públicas internacionales en las que participan, como tarea compartida, los gobiernos federal, de los estados y de los municipios. Entonces, el Congreso de la Unión no tiene competencia para controlar la implementación de legislación concurrente a cargo de los gobiernos estatales y municipales, y las legislaturas de los estados carecen de competencia para controlar al gobierno federal por la ejecución de la ley general.⁵⁷

Y no sólo el problema apuntado es el único a considerar. Como producto del hiperpresidencialismo mexicano construido en el siglo XX, se creó un sistema de control vertical del presidente sobre los gobiernos de los estados⁵⁸ a través de los secretarios del presidente y los delegados federales en los estados. Este es un sistema de control vertical del poder metaconstitucional que tiene su punto de apoyo en las potestades fiscales federales cedidas por los estados y en la debilidad fiscal de los mismos. Ahora bien, el brazo ejecutor final del control vertical descendente sobre la implementación de competencias concurrentes es el secretario de Hacienda y Crédito Público. Este alto funcionario del centro discrecionalmente aplica la zanahoria o el garrote sobre los estados con fundamento en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Con respecto a estas leyes, el hiperpresidencialismo centralista se aseguró de que no existiera control parlamentario territorial en tiempo real sobre los secretarios del presidente por aplicar sanciones arbitrarias sobre los estados por fallos en la implementación local de la legislación concurrente. Las leyes mencionadas sólo exigen al Poder Ejecutivo remitir trimestralmente informes escritos a la Cámara de Diputados, la cual, por ser la única cámara que tiene la potestad de aprobar el presupuesto de egresos, es la única que puede llegar a ejercer un débil control *ex post* sobre la aplicación del garro-

⁵⁷ Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 191-192. Sobre el problema de la *accountability* en la democracia representativa federal véase también Crum, Ben y Fossum, John Eric, *op. cit.*, pp. 249-271.

⁵⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985, pp. 34 y ss.

te y la zanahoria. El Senado no participa en su control. Pero la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de la Cámara de Diputados que realiza sólo auditorías aleatorias *ex post* para auxiliar a los diputados en el proceso de evaluación de la cuenta anual que les presenta el presidente de la República.

¿Cómo resolver el problema constitucional del control parlamentario de los gobiernos sobre la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal? La propuesta es configurar un procedimiento de control en comisiones unidas del Senado, en tiempo real, con una frecuencia mínima predeterminada en cada ley general vigente para sesiones de control ordinarias. En dichas sesiones de control, el secretario del ramo deberá informar sobre la aplicación de la ley general que le corresponda a las comisiones unidas de federalismo y a la comisión competente según la materia sustantiva. El secretario debe responder las preguntas que previamente le hayan remitido los miembros de las comisiones unidas del Senado, y ha de informar no sólo sobre los problemas de implementación atribuibles a su dependencia u otras dependencias del gobierno federal para aplicar la ley general, sino también fallos atribuibles a los gobiernos de los estados identificando al estado y el problema concreto de implementación. Para ello, el secretario podría ser asistido en su comparecencia por los funcionarios que determine, así como por su delegado federal ante la entidad federativa que presenta fallos de implementación. Los senadores de los gobiernos de los estados tomarían nota de la comparecencia del secretario del presidente para después informar a los secretarios homólogos competentes de sus gobiernos y a los diputados de las comisiones de sus legislaturas, para así rectificar fallos que se estuvieran produciendo, imputables a la administración pública estatal. Sin embargo, secretarios y diputados locales, sin tener derecho a voz o a voto en la sesión de comisiones unidas del Senado, podrían observar en vivo la comparecencia de los funcionarios federales por medios digitales⁵⁹ y utilizar el conducto de sus senadores para participar en la sesión por alusiones expresas a problemas de implementación en sus estados.

El proceso de control del gobierno sobre la implementación de la ley tiene como finalidad evaluar la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal en su totalidad, para identificar fallos y *proponer la*

⁵⁹ Uno de los efectos positivos que ha generado la experiencia del tratamiento parlamentario de la pandemia del virus SARS-CO2-A, es la actualización de los procedimientos de las asambleas de representantes populares para que se puedan celebrar sesiones por medios digitales cuando las necesidades lo exijan. Véase Díaz Ricci, Sergio y Nader, Esteban (coords.), *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Konrad Adenauer-IIDP-Tirant Lo Blanch, 2021.

rectificación procedente. Su propósito no es exigir responsabilidad política ni la destitución de altos funcionarios que dependen de la confianza política del parlamento. Eso es propio de la lucha agonal entre grupos parlamentarios de los partidos políticos de la forma parlamentaria de gobierno. No es aplicable a la forma presidencial de gobierno de México. Los fallos detectados de implementación atribuibles a los estados tienen a los senadores de los gobiernos de los estados como el conducto idóneo para comunicarlo a sus gobernadores y sus secretarios, y cuando el fallo proviene del funcionario federal central, éste se entera en la propia sesión de control ordinaria del Senado, donde también se le sugiere la correspondiente rectificación por y desde el estado en que se presenta. Así, el objetivo ha de ser la colaboración con lealtad federalista para la gestión de tareas comunes,⁶⁰ lo que necesariamente implica identificar fallos y rectificar cuando haya lugar.

El esquema de control propuesto se perfecciona en cuanto a su fase descendente, disminuyendo las amplias facultades discrecionales de control que en la actualidad se otorgan al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre los gobiernos de los estados, sólo otorgando aquellas absolutamente necesarias a juicio del Senado, con la condición de su control parlamentario en tiempo real. Se introduciría un control parlamentario del Senado sobre el ejercicio de evaluación de la SHCP a los estados que el gobierno federal unilateralmente considera omisos en la implementación de leyes generales y/o políticas públicas concurrentes de fuente nacional o internacional. El titular de la SHCP informaría por escrito con una frecuencia mínima predeterminada en la ley sobre el flujo de participaciones y transferencias a los estados y, en su caso, respondería en tiempo real sobre las razones por las cuales no se cumple con los calendarios o se retienen las participaciones o transferencias federales a estados concretos que le plantearan los senadores de los gobiernos de los estados.

Por una consideración al principio de lealtad federal o *comity*, no por obligación constitucional exigible mediante litigio constitucional, los delegados federales en los estados pueden acudir físicamente a las legislaturas estatales a *informar* cuando sean llamados a ello para comparecer ante comisiones —en las que también podrían estar presentes funcionarios de los

⁶⁰ Diego Valadés sostiene que “entre las condiciones para el ejercicio del poder en una democracia, además de la efectividad y la legitimidad, es necesario considerar un tercer factor: la fidelidad. La vida social está en buena medida determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad en los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control”. *Constitución y democracia, cit.*, p. 112.

gobiernos estatales—. Por otro lado, es necesario prever el control parlamentario del gobierno federal desde la óptica de los gobiernos de los estados en la aplicación de leyes generales o políticas públicas de fuente nacional o internacional. En la actualidad, como producto del hiperpresidencialismo, no existe *control parlamentario* de la periferia al centro sobre la implementación de tareas comunes; sólo se cuenta con un control vertical en *sede administrativa* del centro sobre la periferia, esto es, del presidente sobre los gobernadores. Pero es un dato obvio que en cualquier gobierno del mundo los fallos de implementación en un Estado federal pueden generarse también por el gobierno federal. Y que ello puede ser la causa por la que los estados no estén en posibilidad de cumplir con sus respectivos deberes públicos de implementación.

Nótese que en el párrafo precedente se ha querido enfatizar con letras cursivas el deber de informar de la *accountability* para establecer la colaboración interparlamentaria entre el Senado y las legislaturas de los estados en sentido descendente y ascendente. Siguiendo en ello a los profesores Rafael Bustos Gisbert⁶¹ y Robert Mulgan,⁶² se puede identificar y *separar* los distintos deberes contenidos en la *accountability* de la democracia representativa: *informar, explicar, justificar (debatir) y asumir responsabilidad política* por las acciones u omisiones del gobierno. Ello en el entendido de que la obligación del gobierno de rendir cuentas a los representantes del pueblo reunidos en el Congreso es un componente esencial de toda democracia representativa auténtica, sea parlamentaria o presidencial.

Toda democracia representativa asume la idea del gobierno *responsable* que ha de rendir cuentas al pueblo de los asuntos del gobierno a través de sus representantes y en forma directa. Esto es, el gobierno ha de responder por sus acciones y omisiones *informando, explicando, justificando y asumiendo la responsabilidad política* por la acción u omisión concreta. Ahora bien, cada país le otorga el tratamiento que crea conveniente según su forma de gobierno a la asunción de responsabilidades políticas de los secretarios del presidente y de los secretarios de los gobernadores en organizaciones federales.⁶³ Es así que existen sistemas parlamentarios cuyos ministros acceden a

⁶¹ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, pp. 52 y ss.

⁶² Mulgan, Richard, *op. cit.*, pp. 196-209.

⁶³ Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989, pp. 213 y ss.; Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, pp. 161-238; Spiro, Herbert, *Responsibility in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, pp. 3-46; Valadés, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, num. 132, septiembre-di-

sus cargos por la confianza del parlamento, el cual tiene, por esta razón, la potestad constitucional de removerlos, como en el sistema inglés; pero hay otros sistemas parlamentarios donde la censura parlamentaria a un ministro no es vinculante, como en España. Y lo mismo sucede en los sistemas presidenciales.⁶⁴ En México la reprobación parlamentaria de un secretario del presidente no es vinculante.

Con todo ello en mente, la propuesta que en este apartado planeamos es que tanto en el Senado como en las legislaturas estatales los funcionarios competentes de los poderes ejecutivos federal y de los estados informen de su gestión en sede parlamentaria con el objetivo de rectificar cuando haya necesidad de hacerlo. Y que el Senado y las legislaturas de los estados se comuniquen cotidianamente y se coordinen para dicha tarea compartiendo sus informes y evaluaciones. Lo que se busca es promover la rectificación de fallos de implementación en sede ejecutiva federal o estatal de forma respetuosa con el marco vigente de la división horizontal y vertical de poderes.

En el orden de ideas expuesto, cabe considerar también un control más eficaz sobre el gobierno federal por el ejercicio de competencias exclusivas concerniente con las relaciones exteriores, y en particular sobre la negociación y control de la implementación de tratados internacionales cuyos efectos se dejan sentir en los estados. Los tratados y políticas públicas internacionales son negociados por el Poder Ejecutivo y ratificados, en su fase final, por el Senado de la República (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, CPEUM). Dichos tratados y acuerdos sobre políticas públicas internacionales configuran sólo controles en sede ejecutiva.⁶⁵ En este punto, siguiendo el ejemplo estadounidense, se sugiere que por convención política⁶⁶ entre el presidente

ciembre de 2011, pp. 1259-1291; Warren, Mark E., "Accountability and Democracy", *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016, pp. 39 y 40.

⁶⁴ En otros Estados nacionales organizados como democracias representativas con forma de gobierno presidencial sí se prevé el efecto vinculante de la censura parlamentaria, como sucede en las Constituciones de Argentina, Colombia o Perú, entre otros. En Estados Unidos se ha ido construyendo por precedentes parlamentarios a partir de la censura intentada contra el secretario de Justicia, Al Gonzalez, en el periodo presidencial de George Bush hijo. Sobre el instrumental de los modernos sistemas presidenciales consúltese Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 69-133.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el Decreto Promulgatorio del Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de México el 17 de julio de 1990, *DOF*, 5 de marzo de 2003.

⁶⁶ Sobre convenciones y costumbre constitucional en nuestra doctrina véase Orozco Henríquez Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, cit.

y el Senado de la República se solicite a los negociadores de tratados internacionales del Poder Ejecutivo federal que involucren a los senadores en el momento de la negociación. De igual modo, que en la configuración de las cláusulas del tratado o de la política pública internacional se deje abierta la posibilidad para el control parlamentario de la implementación del tratado o política pública internacional del lado mexicano.⁶⁷

C. *Procedimiento legislativo para aprobar modificaciones al presupuesto federal propuesto por el presidente de la República durante el ejercicio fiscal*

Se ha dicho en páginas precedentes que el arreglo constitucional actual para aprobar el presupuesto federal, que deciden el presidente y los diputados federales (artículo 74, fracción IV, CPEUM), no cuenta con garantía política de equidad territorial para su distribución entre los distintos estados de la Federación y las regiones económicas del país porque no participa el Senado de la República. Asimismo, apuntamos que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se reforma durante el ejercicio fiscal, porque unilateralmente lo deciden los secretarios del presidente sin requerir autorización de los diputados federales. Los secretarios del presidente no tienen incentivos de sensibilidad territorial por efecto del proceso de su nombramiento o para sostenerse en el cargo. Entonces, por las razones apuntadas —hemos dicho—, ambas cámaras del Congreso de la Unión deben participar en la aprobación y reforma del presupuesto federal. Y una vez que se reforme la Constitución en el sentido propuesto, habría que concebir el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con *control parlamentario territorial del presupuesto*. El derecho comparado provee modelos de los que tomamos la experiencia.

Es posible configurar un procedimiento de aprobación de reformas presupuestales introduciendo en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos camerales el procedimien-

⁶⁷ Sobre el tema del control parlamentario acerca de asuntos públicos internacionales desde la óptica e instituciones parlamentarias nacionales y locales de Estados federales —sobre la idea de “globalidad parlamentaria”—, remito a las aportaciones teóricas y prácticas del académico y letrado parlamentario español Tudela, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 262-268. En sentido coincidente véase también Thorlakson, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative Federalism”, en Fossum, John Erik y Jachtenfuchs, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018, pp. 78-91.

to ya existente de iniciativa preferente del presidente (artículo 71, párrafos penúltimo y último, CPEUM) para la reforma expedita del presupuesto. La iniciativa preferente de modificación presupuestal sería aprobada por la comisión bicameral de Hacienda si, a juicio de ésta, la petición del presidente es territorialmente equitativa, además de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Para asegurar la celeridad del procedimiento legislativo, no habría necesidad de someter a votación del pleno en Cámara de Diputados y en el Senado de la República la decisión de la comisión bicameral. Sin embargo, estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente de la República y de la comisión bicameral; los cuerpos colegiados pequeños son más expeditos que los muy numerosos, pero al mismo tiempo suelen estar más expuestos a la corrupción como método de persuasión sobre sus pocos miembros.

El fundamento constitucional para el procedimiento de reforma al presupuesto de egresos por el Poder Legislativo que se ha esbozado sería el artículo 72 base F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

D. Procedimiento legislativo para ejercer la garantía democrática de forma preventiva

En cuanto al procedimiento de la competencia vigente de intervención reconstructiva por los poderes federales, se sugiere que la petición se turne a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen por los senadores de los gobiernos de los estados. La participación de los senadores de los gobiernos de los estados tendería a reducir al máximo posible una cuestión tan traumática para un estado,⁶⁸ así como para que el mantenimiento del dispositivo constitucional del control vertical de poderes del federalismo sea abordado únicamente desde la lógica de los grupos parlamentarios de partidos políticos y sus respectivos intereses electorales de corto plazo.

⁶⁸ La cláusula de intervención reconstructiva para regenerar el orden constitucional de un estado no suele utilizarse por la ausencia del Senado para hacer valer su competencia de representación territorial. Ello con grave daño para la gobernanza democrática del estado que lo sufre y de la República en su conjunto. Los problemas alejados de la atención cotidiana de los pasillos del poder político en México evolucionan hasta convertirse en problemas mayores. Así sucedió en Chiapas, por ejemplo. En 1995, sin el procedimiento marcado por la Constitución, se ordenó desde la Ciudad de México que zonas enteras de dicho estado de la frontera sur quedaran sin presencia de autoridades estatales y/o federales. Y así continúan. Véase Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, *DOF*, 11 de marzo de 1995.

Ahora bien, un procedimiento más complejo que el anterior se requiere para activar la potestad constitucional de lo que denominamos “intervención preventiva de la garantía democrática del Estado federal” por el Senado de la República. Éste último, año con año debe ordenar la elaboración de un informe, estado por estado, sobre las condiciones de calidad que guardan la democracia representativa, los derechos fundamentales, la división de poderes y el Estado de derecho en cada entidad federativa. Y tal informe sería público como primer instrumento para promover su cumplimiento, por efecto de la censura de la ciudadanía entre elección y elección.

Para garantizar la neutralidad política del informe, éste se puede encomendar al órgano constitucional autónomo INEGI, o bien, a una o varias instituciones académicas independientes. Ello con el requisito de que se aplique metodología e indicadores científicamente reconocidos sobre la calidad de la democracia representativa y el Estado de derecho, los cuales tendrían que ser aprobados por el Senado de la República antes de su aplicación por el INEGI. Las autoridades estatales que lleguen a ser aludidas en el informe deben tener garantía de audiencia, para externar objeciones al mismo, a través de su respectiva legislatura estatal. La Comisión de Federalismo propondría al Pleno del Senado las recomendaciones pertinentes y, en su caso, tendría la obligación de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones aprobadas.

El procedimiento que aquí se sugiere se inspira en el artículo 7o. de los Tratados de la Unión Europea y en la experiencia que se ha venido generando por el tratamiento, en el seno de las instituciones de la Unión Europea, del fenómeno del descenso de calidad del Estado de derecho, la división de poderes y la democracia representativa en Polonia, por efecto de iniciativas de reformas constitucionales y legales emprendidas por las autoridades democráticamente electas de dicho Estado nacional, que violan valores esenciales de la Unión Europea.⁶⁹ En la República federal norteamericana y en México, que adaptó su sistema federal, se pueden imponer desde el Congreso condiciones de entrada de calidad con respecto al compromiso con los derechos humanos, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, a los territorios que solicitan ser elevados a la categoría de Estados de la unión federal. Pero una vez que se convierten en estados, no hay remedio establecido para reaccionar contra su *descenso*

⁶⁹ Kochenov, Dimitry y Pech, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015, p. 524 y ss.; Manko, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, Bruselas, European Parliamentary Research Service, PE642.280, 2019, pp. 1-11.

gradual de calidad en los valores esenciales del sistema político. No existe un mecanismo de intervención preventiva en el sistema federal norteamericano que, alternativamente, pueda servir de inspiración al mexicano. Tras la Guerra Civil de Norteamérica, en la cual se utilizó la cláusula constitucional reconstructiva en los otrora estados rebeldes, los Estados Unidos de América han reaccionado exitosamente desde entonces con sus mecanismos de defensa ordinarios, políticos y jurisdiccionales, para corregir desviaciones constitucionales sistemáticas en los estados utilizando como punto de apoyo la protección de derechos fundamentales.⁷⁰

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AKHTAR, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en COURCHENE, Thomas *et al.* (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.
- BENNET, Robert J., “Administrative Systems and Economic Spaces”, *Regional Studies*, vol. 31 núm. 3, 1997.
- BENZ, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007.
- BOVENS, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge University Press, 1998.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001.
- BUSTOS GISBERT, Rafael *et al.*, “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, Bruselas, Directorate-General for Parliamentary Research Services UE (en proceso de publicación, 2021).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Federalismo”, mesa “Federalismo y municipalismo”, V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020, 27 de mayo de 2019.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.
- CARPIZO, Jorge, “La República democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- CASILLAS, Roberto, *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Senado de la República, 1985.

⁷⁰ Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, pp. 133 y ss.

- CHAISTY, Paul *et al.*, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford University Press, 2018.
- CHOPER, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court of Justice*, University of Chicago Press, 1983.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CRUM, Ben y FOSSUM, John Eric, “The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009.
- DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989.
- DÍAZ RICCI, Sergio y NADER, Esteban (coords.), *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Konrad Adenauer-IIDP-Tirant Lo Blanch, 2021.
- ELAZAR, Daniel, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987.
- ELLIS, Andrew *et al.*, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2005.
- FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., University Press of Kansas, 2007.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- HENIFF, Bill *et al.*, *The Federal Budget Process: A Description of the Federal and Congressional Budget Processes*, Washington, The Capitol Net Incorporation, 2018, 2 vols.
- KAM, Chistopher, “Party Discipline”, en Martin, Shane *et al.* (comps.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014.
- KAUL, Inge, “The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- KNAPP, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm., 1, febrero de 1953.
- KOCHENOV, Dimitry y PECH, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015.

- LAYNEZ Potisek, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en ESQUIVEL, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.
- MANKO, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, Bruselas, European Parliamentary Research Service, PE642.280, 2019.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991.
- MULGAN, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Régimen electoral”, en CARPIZO, Jorge *et al.*, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- PAPADOPOULOS, Yannis, “Accountability and Multi-Level Governance”, en BOVENS, Mark *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016.
- PATTERSON, Samuel y MUGHAN, Anthony, “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- POSSER, Diether, “Significado del Bundesrat”, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.
- RUSSELL, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- SCHARPF, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, otoño de 1988.
- SCHOLTE, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.

- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- SOLORIO ALMAZÁN, Héctor, *La representación proporcional*, México, TEPJF, 2010, Temas Selectos de Derecho Electoral.
- SPIRO, Herbert, *Responsibility in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.
- STAPENHURST, Rick *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.
- SWENDEN, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en ENDERLEIN, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- THORLAKSON, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative Federalism”, en FOSSUM, John Erik y JACHTENFUCHS, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018.
- TUDELA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- TUSCHHOFF, Christian, “The Compounding Effect: The impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002
- VALADÉS, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, num. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- VALADÉS, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en ELLIS, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- WARREN, Mark E., “Accountability and Democracy”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, 2016.
- WATTS, Ronald, “La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos”, *Sistemas federales comparados*, trad. de Esther Seijas Villadangos, Madrid, Marcial Pons, 2006.

WATTS, Ronald L., *The Spending Power in Federal Systems. A Comparative Study*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University, 1999.

WECHSLER, Herbert, "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government", *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954.

WHITTINGTON, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999.

WIECEK, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.

WOLDENBERG, José, "¿Y el Senado?", *El Universal*, 21 de enero de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/y-el-senado>.