

**Propuesta de reforma constitucional al
Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

Mijael Altamirano Santiago

Introducción

Desde la postrimería de los ochenta, la reforma del Estado ha sido –incluso hoy día– un tema recurrente en el discurso institucional, partidista, académico y de algunos otros sectores sociales, no así en la práctica política puesto que los avances en este tenor ha quedado en el esfuerzo y en palabras sin lograr materializarse en la realidad nacional. Las modificaciones acabadas en iniciativas legislativas solamente se han atendido de forma parcial para formular una *reforma política a medias* tomando de manera exclusiva aquellos tópicos que no perjudiquen a los partidos políticos y todos aquellos que los benefician.

Cinco gobiernos federales han pasado sin que este tema haya cobrado vigencia, ni siquiera el conjunto de postulados que en esencia representa, salvo en esta segunda etapa del presente sexenio de 2006-2012 cuando el Presidente de la República remite al Congreso de la Unión una propuesta de reforma política cargado de cambios sustanciales para la buena

marcha del Estado pasando por la reelección de presidentes municipales, la segunda vuelta presidencial, el veto presidencial, el tope mínimo exigido para ser partido político, la iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia, entre otros.

Desde entonces infinidad de foros se han constituido en diferentes ámbitos –sean académicos, institucionales, partidistas, ciudadanos, etcétera–, generándose diversas iniciativas revestidas de rigor técnico-científico y alejado de intereses político-partidistas y con un sólo fin: fortalecer la calidad de nuestra vida democrática. Aún así, estas propuestas emanadas de estos espacios no han generado consenso o acuerdo en su entorno y sobre su viabilidad en el seno del Poder Legislativo. Por el contrario, se han abierto más frentes que impulsan o cancelan esta oportunidad de reformar la estructura institucional-constitucional en el Congreso de la Unión y, particularmente en los partidos, y no sólo eso sino que también a este tema se han agregado otras posiciones que sugieren que la iniciativa del Ejecutivo es limitada por cuanto debe ir más allá,

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

incluso proponen otros de carácter económico y social que deben ocupar ser de primer orden. Por todo ello, se ha complicado posicionarlo la reforma política en la palestra parlamentaria, sin ataduras, ni condicionantes, más que lo dictados de Estado y, en consecuencia, alejado de los dichos de la partidocracia.

Aún cuando en las propuestas de reformas – pasadas y presentes– no consideran cambios constitucionales y electorales en la vida senatorial, complica en gran medida el cauce nacional pues de entrada el modelo de Estado que se tiene –federal en este caso– ha sido trastocado por el régimen de partidos y el sistema electoral existentes, sin que ello represente agregar otra iniciativa para remediar esta situación actual. Hay evidencias de que este formato está debilitado para construir acuerdos nacionales y apuntalar políticas públicas, así como también integrar los componentes territoriales del Estado en el proceso de decisiones.

Los textos que dan cuenta sobre las propuestas de modificación constitucional

Mijael Altamirano Santiago

para reformar al Senado, así como los foros constituidos para tales efectos, han sido desde perspectivas diversas sin que éstas convengan, no por el contenido y desarrollo de las mismas, que dicho sea de paso, han sido enriquecedoras, sino por quienes las aportan y las promueven.

De ahí, la importancia de exponer las reformas habidas y las propuestas sugeridas para modificar el entramado senatorial y, de ese modo, paliar el devenir del modelo federal en la realidad nacional.

I. El Senado actual y sus reformas

Las demandas emanadas de la etapa revolucionaria y el interés de Carranza por configurar un nuevo orden jurídico, llevó a reformar la Ley Suprema de 1874 para poner fin el caudillismo y, por consiguiente, formular un andamiaje institucional-constitucional. De ahí, se instala en Querétaro el Congreso Constituyente 1917 que en su mayoría favorecieron las demandas del Presidente Carranza por lo que se abocaron a discutir la viabilidad y el

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

marco legal de la República y su modificación.

La transición a este nuevo orden constitucional llevó a cambiar en sus formas y en sus fondos las instituciones nacionales. Nada se dejó a la inercia, ni a los tiempos, ni tampoco *para el después*. Se procuró recoger los dictados de la Revolución Mexicana y sumar otros teniendo presente la experiencia pasada e inmediata. Por todo ello, hubo revisión de los órganos de Gobierno y de los Poderes de la Unión. Entre ellas, las modificaciones al Senado se abordó como todos los tópicos que debían dar solidez la marcha del Estado. Fue en esta etapa cuando se aprueba que el sistema electoral para integrar a los miembros de este órgano legislativo fuera de forma directa y que cada Entidad Federativa les correspondieran dos senadores.

Con este hecho, el Senado se arropó de un aire democrático y popular puesto que la elección de sus miembros quedaba en manos de la base poblacional de las entidades federativas, lo que impidió *de facto* que su integración siguiera siendo de segundo grado (las legislaturas locales, en

Mijael Altamirano Santiago

este caso). De ahí que la institución senatorial tomó nuevo brío y fisionomía en el sentido de que adquirió legitimidad para actuar con rigor en el ejercicio de sus competencias según lo estipulado en la Constitución Federal.

En la etapa post-revolucionaria, el Senado reafirmó su carácter institucional por los elementos que lo envolvían y por el proceso sobre el cual transitaba el país en ese momento. Su composición política y el numeral de competencias que le fueron atribuidos le permitieron estar en concordancia con los intereses de la nación, y al mismo tiempo, convertirse en un aliado natural del federalismo al constituirse en una cámara territorial.

La estabilidad política que impuso la Constitución de 1917, no impidió que el Senado fuera objeto de múltiples reformas constitucionales, en especial en lo referente a su sistema electoral, su normatividad interna y sus órganos de gobierno y de dirección; sin trastocar sus facultades o estructura de competencias.

Desde entonces esta institución ha sufrido un total de cuatro reformas electorales:

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

Mijael Altamirano Santiago

1. La modificación constitucional de 1933 llevó para que el Senado tuviera un período de cuatro a seis años y determinó que la renovación de la cámara debía de hacerse en su totalidad, cada seis años. También introdujo que los senadores y diputados titulares al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos como suplentes para el período inmediato, e indicó que los senadores y diputados suplentes podrán ser electos como titulares para el período inmediato, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio (DOF,1933). De este modo, la prohibición de la reelección legislativa inmediata se establece en México.

2. La modificación constitucional de 1986 introdujo la renovación parcial del Senado, manteniéndose el mandato legislativo de seis años, lo que produciría la renovación de la mitad de los escaños cada 3 años. Esta misma reforma determinó que la declaratoria de la validez de la elección se siguiera haciendo vías las legislaturas estatales, y precisó en el texto constitucional algo que ya había establecido la ley electoral, en el sentido de que la Comisión

Permanente del Congreso de la Unión, considerado como Legislatura del Distrito Federal, hiciera la declaratoria de la elección de los senadores por esta Entidad (DOF, 1986).

3. La modificación constitucional de 1993 trajo consigo: a) que la Cámara de Senadores estuviera conformada por cuatro senadores de cada Entidad Federativa, tres electos por el sistema de mayoría y uno más de la primera minoría, debiendo los partidos políticos registrar una lista con tres fórmulas de candidatos; b) se volviera al sistema de renovación total de esta cámara cada seis años, para lo cual se adicionara un artículo transitorio, que estableciera los tiempos de duración en el cargo de senador; y c) la desaparición del control de la elección del ámbito competencial de las dos cámaras, y propuso para ello la creación de un Instituto Federal Electora (DOF,1993).

4. La modificación constitucional de 1996 se abocó al texto del *artículo 56* en lo relativo al sistema de elección del Senado para indicar que esta cámara se integraría de ciento veintiocho (128) senadores, de los cuales noventa y seis (96) serán elegidos

Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial

por las entidades federativas a razón de tres senadores cada una, dos mediante el principio de mayoría relativa y uno se asignaría a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate.

Los treinta y dos (32) restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional. La elección de estos senadores dependerá del número de votos que obtuviera en su haber los partidos y de su posición en las listas electorales de su partido. El reparto de escaños entre las listas tiene como base el coeficiente natural y el resto mayor, siendo el orden decreciente de las listas respectivas (DOF, 1996).

Esta misma reforma constitucional condujo que, el Senado a partir del año 2000 tuviera un mandato legislativo de seis años,

Mijael Altamirano Santiago

renovándose en cada período de elección de manera total.

II. Una revisión desde la perspectiva compara sobre la vida senatorial como cámara territorial

Es sabido que la perspectiva comparada presenta experiencias de otras latitudes que enriquecen toda axioma o teoría inscrita desde lo local o envuelta con un alto contenido etnocentrista.¹ También, permite tener presente las diferencias y las similitudes en el origen y desarrollo de las instituciones en contextos distintos y/o similares al caso que se analiza.²

Recurrir a la perspectiva comparada permitirá contar con un conocimiento más amplio y sólido al buscar experiencias en un espacio abierto y múltiple.³ De igual modo, resulta ser una buena herramienta en el ámbito de las ciencias sociales para el entendimiento de un entorno local dado que permite aprender acerca de otros países, así

¹ Macridis, C. Roy y Bernard E. Brown (eds.) (1986). *Comparative politics, notes and Reading*. Chicago: Dorsey Press. p. 58.

³ Marsh, David y Gerry Stocker (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

como también porque conduce a examinar los problemas planteados y a ofrecer instrumentos para predecir la dinámica y los fenómenos en el plano político o social.⁴

Según Thelen & Steinmo la perspectiva comparada permite mirar el comportamiento, la estructura y el funcionamiento de las instituciones en contextos diferentes para, de ese modo, tener un diagnóstico más cercano a la realidad sobre los límites y posibilidades de desarrollo de las mismas en espacios y tiempos. Desde esta óptica también hay que admitir que esta experiencia que se deriva del comparativismo es vasta pues tan sólo hay que ver lo que expone *Le Centre International de L'Union Interpalementaire* (1986:3-10) cuando apunta que de un total de 187 países reportados, 70 de ellos tienen un sistema bicameral, 116 unicameral y sólo uno pluricameral. Al tiempo también, se observan que 21 de estos 187 son federales, donde 17 son bicamerales y 4 unicamerales; asimismo, 36 son regionales, de los cuales 15 son bicamerales y 21

Mijael Altamirano Santiago

unicamerales; y finalmente, los restantes 130 son centralista-unitarios, donde 38 son bicamerales y 91 unicamerales. Por todo ello, se aprecia que el Senado se constituye en un aliado natural del federalismo y, en consecuencia, de sus componentes territoriales en el proceso de decisiones nacionales y en el fortalecimiento del régimen político.

Estos hechos hacen que el método comparado sea complejo para recoger un enunciado (o fórmula) para elaborar propuestas (prácticas legislativas, sistemas electorales, entre otros) que coadyuven en la construcción de la institución senatorial o instancias legislativas más acabadas para la marcha efectiva de cualquier régimen político. Aun así, se observa de manera puntual, cuatro casos de países (Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Austria y Bélgica) que presentan en algunos escenarios una instancia senatorial con poder de decisión en el entramado legislativo para imponer su propia dinámica frente a su similar y en otros un sistema electoral que la reviste como órgano de representación territorial.

⁴ Wright, Vicent et al (eds.) *Comparative government and politics: an introduction*. England: The Macmillan Press. 1992.

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

Mijael Altamirano Santiago

El caso alemán que presenta un formato bicameral asimétrico con supremacía de la cámara baja en el ámbito legislativo y político, la institución senatorial ha desarrollado un papel relevante en el quehacer jurídico-político, situación que le ha permitido erigirse como un órgano de equilibrio y de contrapeso en el contexto institucional. Al tiempo, también resalta su sistema electoral que ha conducido que realmente se constituya en una cámara territorial.⁵

Los representantes de la cámara alta- *Bundesrat*- provienen de los miembros de los Gobiernos de cada *Land*- *artículo 51.1 CA*-. Al ser el Gobierno regional la institución que elige y designa a los miembros del *Bundesrat*, éstos tienen limitaciones para actuar como un verdadero parlamentario, puesto que se ven sometidos a las instrucciones emanadas de éste- el Ejecutivo de los estados federados, en este caso- (Soler *et al*,1997)⁶. Tal hecho

es justificable si se consideran tres cuestiones: a) son ellos mismos, es decir los miembros del Ejecutivo, quienes componen este órgano legislativo; b) la renovación o cese del mandato legislativo de los miembros del *Bundesrat* depende única y exclusivamente de ellos (los ejecutivos regionales); y c) la existencia constitucional de un mandato imperativo en la dinámica legislativa que obliga a los miembros a ejercer los intereses de su representado, en este caso del Ejecutivo regional- *artículo 51.3 CA*-.
Con este sistema electoral se llega a constatar que el *Bundesrat* desde su adopción se ha erigido como un órgano de representación territorial que refuerza el modelo federal, no obstante su carencia de legitimidad democrática y la forma de operar de sus miembros en la dinámica parlamentaria (el mandato imperativo) han sido dos elementos que han suscitado infinidad de posturas entre los parlamentarios, académicos, juristas, etcétera.⁷

⁵ Colomer Viadel, Antonio y Luis Jimena Quesada. "El Canciller como pieza clave del Gobierno federal". en Antonio Colomer Viadel (coord.). *Alemania unificada, sistema político-constitucional*. Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de Valencia: Edicions Alfons el Magnanim, Institutio Valenciana d'Estudis i Investigació. 1997.

⁶ Este mandato imperativo ha llamado la atención y ha sido cuestionado en los diferentes foros. No obstante, el vínculo del mandato subsiste solamente en el sentido de que los miembros del *Bundesrat*, por coherencia con su *status* de miembros de los

ejecutivos de los *Länder* (...) no pueden actuar ni votar según sus propias convicciones personales, sino de acuerdo a las instrucciones de sus Gobiernos. Tomado en Soler *et al* (1997).

⁷ Colomer Viadel, Antonio y Luis Jimena Quesada (1997). "El Canciller como pieza clave del Gobierno federal". en Antonio Colomer Viadel (coord.). *Alemania unificada, sistema político-*

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

La Ley Fundamental le atribuye un cuadro de competencias legislativas y un veto absoluto para decidir el curso de la legislación federal cuando ésta involucra a los *Länder*. De ese modo, los constituyentes le atribuyeron al *Bundesrat* un numeral de materias legislativas para que pudiera operar de manera efectiva como un órgano de representación territorial.

El caso belga sin ser un órgano investido de poder frente a la cámara baja, muestra un sistema electoral que puede ayudar y fortalecer la integración federal mexicano al dar espacios de representación a las distintas divisiones étnico-lingüísticas, presente en la realidad nacional.⁸

Los cambios constitucionales introducidos de 1921 a 1993, han hecho que el Senado se erija como una *cámara federal* y con un modelo de composición realmente complejo que lo excluye de los diferentes sistemas tradicionales puesto que integra en el cuerpo senatorial un total de cuatro categorías de

Mijael Altamirano Santiago

senadores constituidos bajo naturalezas distintas- *artículo 67 CB*.

Cada uno de los miembros del Senado belga está llamado a cumplir una función básica de manera aislada, además de pertenecer al órgano legislativo. Es decir, la primera categoría a través de su elección directa otorga una legitimidad democrática al órgano legislativo, ya que proviene de la voluntad ciudadana; la segunda, elegida vía los Consejos de las Comunidades asegura en el interior del Senado una representación de las entidades federadas o regionales; la tercera, da voz con su representatividad a la sociedad civil en el recinto parlamentario y, la última, representa la institución de la monarquía vigente en el sistema político belga.

Actualmente con las modificaciones que surgieron a raíz de la reforma constitucional de 1993, además de adoptarse éstas mismas categorías de senadores, se sustituyó la categoría de senadores elegidos por los Consejos Provinciales por los senadores elegidos por los Consejos de las Comunidades. Es decir, solamente cambió la denominación de provincia por comunidad dado que las unidades provinciales quedaron

constitucional. Generalitat Valenciana, Diputación Provincial de Valencia: Edicions Alfons el Magnanim, Institutio Valenciana d'Estudis i Investigació.

⁸ Stengers, Jean "Les caractères g'néraux de L'évolution du Senat depuis 1831". en AA. VV. *La réforme du Sénat*. Bruylant, Bruxelles: Colletion de la Facultatè de Droit, Université Libre de Bruxelles, 1990.

Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial

atrás para constituirse en comunidades. Este hecho tuvo su origen por la estructura estatal adoptada (federal, en este caso).

Esta categoría, está conformada por un total de 21 senadores, todos elegidos por cada uno de los Consejos legislativos de las Comunidades flamenca, francesa y germanófono, bajo la modalidad: 10 senadores al primero, 10 al segundo y un al tercero- *art. 68 CB*.

El caso austríaco aún cuando presenta un bicameralismo asimétrico a favor de la cámara baja, exhibe un sistema electoral en la institución senatorial -- *Bundesrat*-- similar al mexicano en su primer momento histórico al quedar su composición en el arbitrio de las asambleas legislativas de los *Länder*, lo cual hace que prevalezcan los intereses regionales --sean territoriales o políticos-- en el proceso de toma de decisiones.⁹

El caso estadounidense --al igual que el caso alemán-- es considerado como un modelo ejemplar para los diferentes estados nacionales pues la instancia senatorial ha

Mijael Altamirano Santiago

ido más allá de su carácter territorial que los constituyentes de 1787 le atribuyeron para configurarse como una instancia capaz de ejercer un mecanismo de pesos y contrapesos en la dinámica nacional. Observar los elementos jurídicos y políticos que introduce y encierra dicha cámara permitirá a su homólogo mexicano tener una referencia para subsanar las deficiencias que presenta en la actualidad.¹⁰

Otra razón que vislumbra el caso estadounidense es la existencia del precepto reeleccionista ilimitada que, dicho sea de paso, posibilitará conocer las vicisitudes y razones que genera en el entramado legislativo, como es la profesionalización del congresista y el conocimiento de las técnicas y prácticas legislativas.

El Senado estadounidense más que responder a una representación territorial, es un órgano de poder que balancea el sistema de los poderes de la Unión. Su composición tiende a ser de carácter territorial donde los estados federados están representados de manera paritaria.

⁹ Seidl-Hohenveldern, I. (1994). "El consejo federal austríaco, derecho constitucional, práctica política, planes de reforma". en AA. VV. *La reforma del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

¹⁰ Bidegain, Carlos (1950). *El Congreso de los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial

Esta composición paritaria se establece más bien por la unidad estatal y no a la extensión territorial, ni a la base poblacional de cada entidad, ni tampoco al avance económico del Estado. A raíz de esta característica, la propia Constitución le otorgó a los estados federados un *status* jurídico de igualdad, mediante la elección de dos senadores por cada Estado, mismo que permite que el cuerpo senatorial se integre de un total de cien legisladores-*artículo 1, sección 3 CEUA-*.

Cuando los constituyentes de 1787, pensaron en crear un órgano legislativo de carácter territorial para que las diferentes unidades federadas estuvieran presentes en la dinámica nacional y, con ello se diera funcionalidad el modelo de federal adoptado, no visualizaron que este órgano en el correr de los años matizaría las funciones que lo identificaban como un órgano de orientación territorial, para asumir plenamente otras competencias de gran envergadura en el ámbito de la política nacional e internacional.

11

Esta condición asumida por el Senado tiene su razón de ser en tres

Mijael Altamirano Santiago

elementos: a) el cuadro de competencias legislativas que le es atribuida que, si bien no está a la par con su colegisladora, sí le permiten tener un papel relevante en cuestiones puntuales y complejas de la política nacional; b) la existencia de un sistema de reelección ilimitado de sus miembros; y c) la inexistencia de una disciplina de partido.

El cuadro de competencias legislativas ha permitido al Senado actuar sin cortapisa en la toma de decisiones generales por su amplia capacidad legislativa y el derecho de veto. La ausencia de un acuerdo en el proceso legislativo entre el Senado y la Cámara de Representantes o con el Presidente de la República imposibilita la conclusión de dicho proceso. Esta situación ha llevado a todas las instituciones de poder a entablar una relación amistosa con el Senado puesto que una actitud beligerante provocaría un *impasse* en la dinámica nacional.¹²

En cuanto a la modalidad reeleccionista que adopta, ha permitido que

¹² Harris, R. Fred. "El Senado de los Estados Unidos de América". en Francesc Pau I Vall (coord.). *El Senado, cámara de representación*. Madrid: Editorial Tecnos. 1996.

¹¹ Cotarelo, Ramón. *Teoría del Estado*. Madrid. UNED. 1998.

Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial

sus miembros permanezcan en el recinto parlamentario por largo tiempo, creando de ese modo una carrera parlamentaria que se materializa en la profesionalización de los congresistas. Esta situación permite a los senadores ser activos en el ámbito de la política nacional y al Senado adquirir prestigio, incluso ser un órgano de elevada capacidad técnica en el quehacer legislativo. Tal hecho en la realidad política ha llevado que los miembros de la Cámara de Representantes, cedan ante la experiencia que reúnen los miembros del Senado, y se aboquen a ser auxiliares en la dinámica parlamentaria en algunas materias legislativas.¹³

La debilidad de la disciplina de partido ha conducido a los miembros del Senado a conciliar sus intereses con los de la ciudadanía y con los de la Nación. Este hecho ha conducido al Senado a involucrarse y a defender tanto intereses territoriales como nacionales.

Estos elementos han contribuido para que el Senado sea un órgano de *cheks and*

Mijael Altamirano Santiago

balances que modere la actuación de los poderes públicos, al tiempo también, ha permitido que tenga un papel más relevante que el de la Cámara de Representantes en el quehacer legislativo.

Por otro lado, en el sistema presidencial estadounidense la capacidad de control vía mecanismos tradicionales (interpelaciones, preguntas orales, comisiones de investigación) y vía *impeachment* conducen a que las cámaras legislativas condicionen la actuación del Poder Ejecutivo y, en su caso, promover su destitución al cargo. Estos mecanismos son asumidos por ambas cámaras, correspondiéndole a la Cámara de Representantes iniciar el proceso de enjuiciamiento y al Senado concluir tal acto por su condición constitucional como Tribunal de Sentencia.

De ahí que el Senado no sólo en el ámbito legislativo sino también en el político viene a configurarse como una cámara de decisión para conducir e incidir en la dinámica de la política nacional. El desarrollo tanto político, como su progresivo papel de freno y contrapeso en el ejercicio

¹³ Cotarelo, *Op. Cit.* p. 36.

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

del poder, lo han llevado a una pérdida absoluta de su carácter fundacional como cámara territorial, para trasladarse a un ámbito más amplio y más diverso que le han permitido tener presencia en las cuestiones políticas en todos los ámbitos de la vida nacional.

III. Propuesta de reforma al Senado mexicano

La debilidad histórica que han mostrado las instituciones de gobierno en la realidad nacional ha conducido que surjan voces que proponen reformas en sus estructuras, componentes, funcionamiento y/o en sus facultades constitucionales para mantener la buena marcha del Estado.

A partir los ochenta inicia una oleada de foros y encuentros entre especialistas, académicos, políticos, juristas, empresarios, y más recientemente con la participación de la sociedad civil, han discutido sobre las instituciones de gobierno y sobre el propio régimen político para sugerir un cambio integral en el hacer de órganos de los Poderes de la Unión de cara a la

Mijael Altamirano Santiago

ciudadanía. Las modificaciones realizadas desde entonces fueron precedidas de un amplio y arduo debate basándose en el proceso de cambio político en que se encuentra inmersa la Nación y en las demandas propuestas de los distintos sectores sociales y políticos.

En este contexto de cambio, el Senado no ha quedado al margen pues desde hace algunos años ha sido el centro de fundadas críticas respecto a su integración y funcionamiento. Las observaciones a pesar a su diversidad de origen- académico, especialistas, juristas, entre otros- coinciden en la pertinencia de su reforma.

Por todo lo anterior, se ha buscado adecuar al Senado a la realidad presente modificando únicamente su sistema electoral y manteniendo intacto su estructura de competencias. Tal hecho conduce que hoy día el Senado esté más cerca de los partidos políticos que de las colectividades territoriales y, por consiguiente, esté alejado del modelo federal mexicano. Esto es así, pues este órgano legislativo reproduce a su similar al constituirse como una cámara

**Propuesta de reforma constitucional al
Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a
Cámara de representación territorial**

política donde los grupos parlamentarios toman sus decisiones basados en los intereses políticos que atienden, se deben y responden.

Este papel asumido por el Senado se da con la reforma electoral de 1996 cuando se introduce la figura del senador de primera minoría y, particularmente, del senador de representación proporcional (conocido también como senador de partido). Aunado a esta realidad se suma la posición que han jugado los partidos políticos en el proceso de decisiones, dejando al margen las instituciones para constituirse en feudales que dictan el hacer nacional.

No obstante a esta condicionante actual de los partidos, se propone que el Senado regrese a su sistema electoral histórico donde las cámaras legislativas locales eran ejes en su integración, pero introduciendo en la práctica política el regreso de la representación paritaria de los estados federados y la experiencia del caso alemán y/o austríaco para fortalecer el federalismo.

Mijael Altamirano Santiago

De igual modo, retomar el componente que integra el caso belga en el sentido de salvaguarda de las colectividades étnicos-lingüísticos para que éstas estén representadas en la dinámica nacional y ser ellas mismas las que sugieran políticas públicas sobre sus cauces y las materias que les atañen o los involucran.

Las modificaciones respecto a su estructura de competencias deberían estar más focalizadas a las cuestiones territoriales que ayude a fortalecer el modelo federal y la presencia de los estados federados en el hacer nacional. Deben de otorgársele prerrogativas constitucionales exclusivas donde participe en el diseño, elaboración y aprobación del gasto federal, teniendo presente las necesidades estatales, regionales y locales.

Al tiempo también, debe ser un órgano que se erija como una instancia de asignación, seguimiento, fiscalización y control de los recursos públicos federales y las metas estatales-locales comprometidas. Y no sólo eso, sino que sus observaciones tengan efectos vinculantes cuando detecte situaciones fuera de lo legal o ajeno a los

Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial

dictados de la norma y buen gobierno. Igual práctica deben experimentar las comisiones de investigación en el hacer legislativo y no solamente elaborar una descripción de hechos, sin sanción alguna.

Similar al caso estadounidense debe otorgársele el derecho de veto en materias económicas que involucre a las colectividades territoriales y en la política de gastos e ingresos de la Federación para que existan iniciativas legislativas más acabadas técnicamente.

La reelección inmediata en los cargos de elección popular es inexistente en la realidad nacional, contraria a la que viven otros países como los europeos y la casi todos los latinoamericanos, pero particularmente en el caso estadounidense, donde ha sido un instrumento que ha elevado el debate legislativo y ha profesionalizado el quehacer del parlamentario en el conocimiento de las técnicas y prácticas legislativas, incluso tener un *expertise* en los asuntos públicos. De ahí que esta práctica que cobra vigencia en distintas latitudes debe hacerse extensivo

Mijael Altamirano Santiago

no sólo en el Senado sino a los otras instancias públicas (sea Ejecutivo y Legislativo en los distintos órdenes de gobierno) de manera abierta y sin cortapisa con un insumo agregado e institucionalizado: la rendición de cuentas, para que la ciudadanía cuente con elementos suficientes para sancionar o premiar en las urnas a los candidatos de elección popular.

IV. Bibliografía

Bidegain, Carlos. El Congreso de los Estados Unidos de América. Bueno Aires: Ediciones Depalma. 1950.

Blondel, Jean (1999). "Then and now: comparative politics". v. 47. n.1. *Political Studies*.

Colomer Viadel, Antonio y Luis Jimena Quesada. "El Canciller como pieza clave del Gobierno federal". en Antonio Colomer Viadel (coord.). *Alemania unificada, sistema político-constitucional*. Generalitat Valenciana, Diputación Provincial de Valencia: Edicions Alfons el Magnanim, Institutio Valenciana d'Estudis i Investigació. 1997.

Cotarelo, Ramón. *Teoría del Estado*. Madrid:UNED. 1998.

et al. Sistema político de la Unión Europea

**Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano:
De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial**

Mijael Altamirano Santiago

con inclusión de Estados Unidos y Japón.
Madrid: Editorial Universitas. 1993.

Harris, R. Fred . “El Senado de los Estados Unidos de América”. en Francesc Pau I Vall (coord.). El Senado, cámara de representación. Madrid: Editorial Tecnos. 1996.

Le Centre International de L’Union Interparlamentaire. *Union Interparlamentaire.* v. 1, Bruxelles. 1986.

Macridis, C. Roy y Bernard E. Brown (eds.). Comparative politics, notes and Reading. Chicago: Dorsey Press. 1986.

Marsh, David y Gerry Stocker (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza.

Mayer C., Lawrence. “Redifining comparative politics: promise versus performance”. v. 173. Sage Library of Social Research. USA. 1989.

Montiel y Duarte.. *Derecho Público Mexicano.* Tomo II. México: Editorial Porrúa. 1942.

Norton, P. *Parliament in western Europe.* Gran Bretaña:Franks Cass. 1990.

Sartori, G. *Partdo y sistema de partido.* Madrid:Alianza Universidad. 1994.

Seidl-Hohenveldern, I. “El consejo federal austríaco, derecho constitucional, práctica política, planes de reforma”. en AA. VV. *La reforma del Senado.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1994.

Soler Sánchez, M. *et al.* “El sistema

parlamentario alemán”. en Antonio Colomer Viadel (coord.). *Alemania unificada, sistema político-constitucional.* Generalitat Valenciana, Diputación Provincial de Valencia: Edicions Alfons el Magnanim, Institutio Valenciana d’Estudis i Investigació. 1997.

Stengers, Jean. “Les caractères g´néraux de L’évolution du Senat depuis 1831”. en AA. VV. *La reforme du Sénat.* Bruylant, Bruxelles: Colletion de la Facultatè de Droit, Université Libre de Bruxelles. 1990.

Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. “ nstitutionalism in comparative politics”. En Kathleen Thelen, Sven Steinmo y Frank Longstreh (comps.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.* New York: Cambridge UniversityPress. 1990.

Wright, Vicent *et al* (eds.). *Comparative government and politics: an introduction.* England: The Macmillan Press. 1992.

Legislaciones y normas

Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 29 de abril. México. 1993.

Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre. 1986.

Diario Oficial de la Federación. 3 y 24 de septiembre. 1993.

Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto. 1996.