Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

SEGUNDA PARTE

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SECRETARIOS DEL PRESIDENTE POR EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS CONCURRENTES E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONALES

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Capítulo séptimo

INADECUACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL CENTRO A LA PERIFERIA Y DE LA PERIFERIA AL CENTRO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO DEL SIGLO XXI

En la primera parte de este libro se ha elaborado el marco teórico y conceptual de la responsabilidad política de los secretarios del presidente ante el Congreso de la Unión por el desempeño de sus cargos, pero considerando únicamente el ejercicio de competencias federales, sin mayor atención a su proyección territorial. En la segunda parte, el interés sobre el proceso de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad política a los secretarios del presidente se centra en la dimensión territorial.

El objetivo es analizar la interrelación constitucional de dos principios del sistema político escritos en los artículos 39 y 40 de la Constitución, que tanto en los estudios de derecho constitucional como de ciencia política sobre México, al igual que en los estudios homólogos de los demás países democráticos occidentales —como apuntan Benz y Sonnicksen—,[156] se solían estudiar por separado hasta fechas recientes: la democracia representativa y el federalismo. La lente se apunta sobre el régimen de responsabilidad política de los secretarios del presidente por su desempeño como componente esencial de la democracia representativa, *en su*

[156] Sonnicksen, Jared, "Federalism and Democracy. A tense relationship", en Tudela, José; Kölling, Mario y Reviriego, Fernando, *Calidad democrática y organización territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 31-47, y Benz, Arthur y Sonnicksen, Jared, "Patterns of Federal Democracy: Tensions, Frictions or Balance between Two Governmental Dimensions", *European Political Science Review*, vol. 9, núm. 1, 2017, pp. 3-25.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

juntura con el federalismo. Y ha de decirse con mayor precisión: con el federalismo mexicano multinivel del siglo XXI, que se caracteriza por ser cooperativo entre los gobiernos federal y de los estados, y por haber incorporado políticas públicas internacionales dentro de las tareas de implementación de los dos niveles territoriales de gobierno en México. Las preguntas a responder son ¿de qué y cómo se le exige o debiera exigírsele responsabilidad política a los secretarios del presidente, desde los estados, sobre decisiones políticas e implementación de competencias concurrentes y políticas públicas internacionales? E, inversamente, ¿de qué y cómo se le exige o debiera exigírsele responsabilidad política a los secretarios de los gobernadores de los estados, desde la Ciudad de México, por el ejercicio de competencias concurrentes e implementación de políticas públicas internacionales? Un par de casos alumbran el problema objeto de análisis.

El primer acontecimiento que nos sirve de ejemplo fue la inundación sufrida en Tabasco en 2020, que tuvo como causa la negligencia técnica de la empresa hidroeléctrica Comisión Federal de Electricidad, a cargo del gobierno federal. Durante el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (Morena), la CFE, por error de cálculo de sus funcionarios técnicos, desfogaron a destiempo un volumen de agua de la presa Peñitas, ubicada en el territorio del estado de Chiapas, e inundaron río abajo la planicie tabasqueña causando daños severos a cerca de cien mil habitantes de tres municipios de Tabasco. En plena contingencia, el gobernador del estado de Tabasco (Morena), Adán Augusto López Hernández, reclamó los daños causados por la CFE. Manuel Bartlett Díaz, director de CFE, respondió que la inundación de Tabasco no fue causada por errores de cálculo técnico, sino por lluvias atípicas. El alto funcionario federal no compareció en el Congreso federal bajo protesta de decir verdad para informar, explicar y justificar la actuación de CFE; sólo externó sus apreciaciones personales a través de los medios de comunicación social. López Hernández, gobernador del estado afectado, no satisfecho con la respuesta del director de la CFE, señaló que emprendería accio-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

nes judiciales contra la empresa hidroeléctrica, y el director de la CFE (Morena) respondió que dicha pretensión "me da risa".[157] El punto a destacar de todo ello es que los habitantes del estado de Tabasco no contaron con una institución de representación política con competencia constitucional para obligar al director de la CFE a informar, explicar y justificar sus acciones, y asumir la responsabilidad política por la negligencia técnica de la entidad administrativa a su cargo; el titular del Poder Ejecutivo de Tabasco no cuenta con dicha potestad; sólo las cámaras del Congreso de la Unión, pero éstas no ejercieron sus poderes de supervisión. En una de su conferencias informativas matutinas, el presidente de la República expresamente reconoció el error cometido por funcionarios de la CFE e informó que se había optado por anegar tres municipios de Tabasco para evitar que se inundara Villahermosa, la capital del estado, y que con cargo al erario federal se indemnizaría a los afectados.[158] No consideró razonable remover de su puesto al director de la paraestatal ni a los funcionarios operativos de la CFE que tomaron una decisión técnica, *pero también política*, que afectó derechos humanos de los tabasqueños, sin que explicaran en el Congreso de la Unión ni justificaran su actuación ante los representantes populares y territoriales del estado de Tabasco. De este acontecimiento es importante hacer notar, para los argumentos que en este libro se presentan sobre la reforma a la integración del Senado, que los gobernadores de los estados sí tienen un potente incentivo político-electoral como representantes que son de sus conciudadanos, que les pueden llevar a enfrentar a un alto funcionario del presidente *de su mismo partido político* para exigirle responsabilidad política por yerros del gobierno federal.

Un segundo suceso que ilustra el problema del régimen de responsabilidad política desde los estados sobre altos funciona-

[157] Oyosa, Juan, Telerreportaje XEVT, Villahermosa, Tabasco, 10 de noviembre de 2020.

[158] Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 11 de noviembre de 2020.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

rios federales se presentó con la inundación sufrida en el Valle del Mezquital del estado de Hidalgo en 2021. Según la explicación científica del evento, el director de la Conagua, Germán Arturo Martínez Santoyo, y funcionarios federales de dicha institución, así como funcionarios locales del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex), decidieron operar el sistema de compuertas de tal manera que se inundara el Valle del Mezquital del estado de Hidalgo con aguas negras de la Ciudad de México y la zona conurbada del Estado de México, para que estas últimas zonas urbanas de la metrópoli del Valle de México no se anegaran. La consideración que se tuvo en cuenta es que la capital de la República federal y la zona conurbada mexiquense cuentan con una infraestructura pública y propiedad privada inmobiliaria e industrial de mayor valía que la del Valle del Mezquital del estado de Hidalgo. Los funcionarios de la Conagua tomaron una decisión técnica, *pero también política*, que afectó derechos humanos de los hidalguenses, decisión que no explicaron ni justificaron ante los representantes populares y territoriales del estado de Hidalgo en el Congreso de la Unión.[159] Durante la contingencia, el gobernador del estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses (PRI), reclamó las decisiones tomadas por los funcionarios federales (Morena), pero —al igual que en el caso anterior del gobernador de Tabasco— sin contar con competencias constitucionales para exigirles cuentas a los altos funcionarios federales por yerros de gobierno.

Cabe apreciar que ambos sucesos apuntan a situaciones que se repetirán con mayor frecuencia en el futuro por efecto del cambio climático,[160] como en el momento de escribir estas líneas está sucediendo en la zona metropolitana de Monterrey, que compite por el agua para consumo humano e industrial con

[159] Chahim, Dean, "La tragedia de la decisión de Tula fue una decisión política", *Washington Post*, 20 de septiembre de 2021.

[160] United Nations Intergovernmental Panel of Climate Change, *Sixth Assesment Report. Impacts, Adaptation, Vulnerability*. *Summary for Policy Makers*, Ginebra, IPCC-UN, 2022, pp. 10-21.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

los distritos de riego agropecuarios de Tamaulipas. Y ello sin que el federalismo mexicano cuente con un régimen jurídico de responsabilidad política desde los estados por yerros que les afectan gravemente causados por negligencia de funcionarios federales —o por decisiones técnicas *y políticas* de funcionarios ejecutivos federales no electos—; o inversamente, por gravosas omisiones de los gobernadores y funcionarios estatales que no han hecho todos los esfuerzos técnicos y financieros científicamente posibles para captar agua tratada o de lluvia en su territorio y para hacer más eficiente su uso. Además, adviértase que los posibles trasvases de agua de ríos de un estado de la República a otro, o a la Ciudad de México, o de la región sureste a los estados de la frontera norte, como han sugerido los gobernadores norteños para paliar los efectos de la escasez del recurso hídrico, es una decisión *política* que en el futuro debe tomarse en el seno de la cámara de representación territorial de los estados y de los representantes de la nación, no únicamente en el seno del Poder Ejecutivo, como ha venido sucediendo desde fines del siglo XX con la construcción del sistema Cutzamala.

Ahora bien ¿por qué se hace la precisión arriba indicada del problema que enfrenta el federalismo mexicano en su edad actual? Porque el estudio por separado de la responsabilidad política y del federalismo "dual" del siglo XIX y de principios del XX —con competencias claramente separadas del gobierno federal, de una parte, y de los gobiernos estatales, de la otra— no implicaba mayores problemas teóricos en derecho constitucional y ciencia política: los secretarios del presidente rendían cuentas el Congreso de la Unión por el ejercicio de competencias ejecutivas sobre materias federales, y los congresos estatales hacían lo propio con los secretarios de los gobernadores; a su vez, los ciudadanos, mediante su voto, exigían responsabilidades por separado en las elecciones federales y en las elecciones estatales. Pero el federalismo mexicano del siglo XXI ha *mutado*[161] hasta con-

[161] Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 7; también, Díaz Ricci, Sergio, "Sobre las

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

vertirse en un federalismo cooperativo multinivel (en adelante "federalismo multinivel"), que se caracteriza por la concurrencia entre los gobiernos federal y los gobiernos de los estados en el tratamiento de materias que antes eran de uno u otro gobierno. Los estados han asumido en sus respectivos planes de desarrollo, obligaciones de tratados y políticas públicas internacionales. Con dicha mutación del federalismo ha perdido nitidez la cuestión sobre qué le puede y debe exigir responsabilidad política el ciudadano con su voto al gobierno federal o al gobierno de su estado, pues la divisoria de las competencias concurrentes no está trazada en blanco y negro.

Por añadidura, el Poder Revisor de la Constitución ha hecho coincidir en el calendario las elecciones federales para presidente de la República con las elecciones estatales para gobernadores.[162] Ello dificulta tanto en la teoría como en la práctica el control ciudadano sobre el ejercicio de las competencias concurrentes del gobierno federal con respecto a las que corresponden al gobierno del estado del que son ciudadanos. Pero igualmente no resulta claro en las cámaras del Congreso de la Unión de qué se le debe exigir responsabilidad política sobre una materia concurrente a los secretarios del presidente, y a las legislaturas de los estados a los secretarios de los gobernadores. Como hemos dicho, la tarea de supervisión parlamentaria y exigencia de responsabilidad política por las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados era bastante claro en un sistema de distribución alternativo de competencias entre niveles de gobierno, esto es, en un federalismo dual. El artículo 124 de la Constitución estableció el marco diferenciado de competencias en blanco y negro desde 1824. Pero en la tercera década del siglo XXI la distribución de competencias territoriales ha dejado de ser alternativa para convertirse en concurrente en la mayor

mutaciones constitucionales", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, en proceso de publicación (2022), pp. 1 y ss.

162 Reforma al artículo 116, fracción IV, CPEUM, *Diario Oficial de la Federación*, 10/02/2014.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

parte de las materias, como se puede observar de la lectura del artículo 73 de la Constitución.

Dicha falta de perspectiva territorial del régimen jurídico de responsabilidad política del centro a la periferia y de la periferia al centro en competencias concurrentes tiene ciertamente como primera causa la zona de penumbra que envuelve las competencias concurrentes. Pero además de ello debe mucho a las modificaciones que ha experimentado el sistema electoral para la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Como se explicará a continuación, mediante sucesivas reformas se han diluido los incentivos que garantizaban sensibilidad territorial en el ejercicio de los cargos electivos de presidente de la República, así como de diputados federales y senadores de la República.

La Constitución mexicana de 1917 moldeó las instituciones representativas y el régimen de responsabilidad política de acuerdo con el modelo federal existente en el siglo XIX. Expresamente el Senado se diseñó para procesar el acoplamiento de la democracia representativa y el federalismo. Pero ese federalismo ya no existe. Y no se ha reparado en ello en lo que se refiere a las competencias de control parlamentario del desempeño de los secretarios del presidente sobre competencias concurrentes, y de los secretarios de los gobernadores de los estados. De ahí el interés en el análisis del Senado de la República como cámara de representación territorial: un problema central en el desajuste indicado entre democracia representativa y federalismo se debe al diseño actual del Senado en cuanto a su integración, así como su falta de competencia constitucional para participar conjuntamente con la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos y en la supervisión de su aplicación para garantizar equidad interterritorial. Cabe destacar que la potestad de supervisión parlamentaria de la aplicación del presupuesto de egresos por el Poder Ejecutivo es *el* fundamento del régimen de responsabilidad política de las democracias representativas presidenciales y parlamentarias, y la participación de las segundas cámaras en Estados organizados por el principio federal. Sin embargo, México no ha

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

andado en el ámbito de la esfera de competencias de los poderes legislativos de la República para acoplarlo al federalismo actual, pues sólo ha evolucionado el marco jurídico de las relaciones del presidente con los gobernadores.

En efecto, es de observar que los poderes Ejecutivos de la República mexicana se han adaptado para gestionar el incremento exponencial de competencias en régimen de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno que caracteriza al federalismo mexicano del siglo XXI. En contraste, el Senado y las legislaturas de los estados se han quedado atrás. La concepción formal de instancias y prácticas administrativas en clave de colaboración coordinada sobre distintas materias se ha llevado a cabo solamente 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.[163] Sin embargo, 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

[163] Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, *cit.*, pp. 99-165.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

en los estados, ni en su control como tarea interparlamentaria del centro a la periferia y de la periferia al centro.

De ahí que se recomiende en esta obra la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione nuevamente como cámara de representación de los estados, y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Dicha cámara ha de controlar el desempeño de los secretarios del presidente mirando sus efectos territoriales. 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.

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. Ésta es su esencia, como afirma Daniel Elazar. Para que el gobierno compartido o gobierno nacional sea sensible a los intereses de los estados en el ejercicio de las competencias constitucionales que se le atribuyen (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, dichos incentivos territoriales se crean mediante el reconocimiento de los estados como parte esencial de la geografía del sistema electoral del federalismo.[164] Y en adición se organiza el Senado como segunda cámara del Poder

[164] 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", en su obra, *Sistemas federales comparados* (traducción del inglés de Esther Seijas Villadangos), Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 210-212.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Legislativo nacional con el objetivo primario de representar los intereses territoriales de las entidades federativas en el proceso de gobierno, incluyendo en dicho proceso la exigencia de responsabilidad política a los secretarios del presidente en clave territorial.[165]

México respondió al molde teórico arriba indicado en las Constituciones de 1824 y en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857[166] para elegir al presidente y a los integrantes del Poder Legislativo federal. Sin embargo, en el afán de democratizar el sistema político, que fue el objetivo primario de la Revolución de 1910, se empezó a modificar el 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.[167] Posteriormente, ya bien entrado el siglo XX, e igualmente 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. Y 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.[168]

---

165 Russell, Meg, "The Territorial Role of Second Chambers" *The Journal of Legislative Studies*, 7.1, 2001, pp. 105 y ss.

166 Piza, Agapito, *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, pp. 5-31. También, Casillas, Roberto (comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

167 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, Estado centralizado, en "Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano", en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 438-445.

168 Orozco Henríquez, J. Jesús, "Régimen electoral", en la obra coordinada por el mismo autor conjuntamente con Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro y José María Serna de la Garza, *Evolución de la organización político-constitucional de Mé-*

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Si bien era loable el objetivo democrático 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 la operación del federalismo:[169] 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 aun 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,[170] con gran concentración de poder en los dirigentes nacionales de cada partido político. Ésta 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, mediante el cual se centralizan competencias, así como el poder de aprobar leyes generales que distribuyen competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados con una fuerte impronta centrípeta sin control parlamentario de la periferia al centro.

---

xico 1975-2010, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65 y ss.

169 Sobre las consecuencias de la elección de los sistemas electorales y sus diversas modalidades, véase Ellis, Andrew; Reilly, Ben y Reynolds, Andrew, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Stockholm, IDEA Internacional, 2005, pp. 35-120.

170 Ugalde, Carlos y Mata, Ximena (coords.), *Décimo reporte legislativo. LXIV Legislatura, 2018-2021*, México, Integralia, 30 de agosto 2021, pp. 13 y 14.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Y cabe destacar además que en los tres partidos políticos que se han erigido como partido en el gobierno en el siglo XXI —PAN, PRI, Morena—, el presidente de la República parece haber sido factor determinante para la elección de los presidentes de los cuerpos de gobierno del Senado del respectivo grupo parlamentario —e incluso de aquellos provenientes de partidos de oposición—. Así lo indica la evidencia empírica analizada por diversos medios de comunicación social.[171]

En cuanto a la generación de normas en la República mexicana, podemos observar dos tendencias muy claras desde el último cuarto del siglo XX hasta nuestros días, que se comparten con otros federalismos del mundo: la proliferación de competencias concurrentes reguladas mediante leyes generales,[172] y la multiplicación de tratados y políticas públicas internacionales.[173] 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 de la República. Las leyes generales tien-

---

171 Por ejemplo, durante la presidencia de la República de Enrique Peña Nieto (PRI, 2012-2018), el presidente de la Mesa Directiva del Senado perteneciente al Partido Acción Nacional fue elegido con el voto del PRI en dos ocasiones. En el segundo periodo hubo acusaciones de un número significativo de senadores del PAN sobre la influencia del gobierno del PRI en dicha designación. Véase, entre otros, "La elección de Ernesto Cordero como presidente del Senado divide a panistas", *Expansión*, 1o. de septiembre de 2017.

Olga Sánchez Cordero renuncia a la Secretaría de Gobernación del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024), e inmediatamente Morena la elige como su candidata para presidir la Mesa Directiva, por gestiones del presidente Andrés Manuel López Obrador, "El dedazo, una operación cicatriz, y el regreso de Sánchez Cordero al Senado", *Proceso*, núm. 2339, 1a. semana de septiembre de 2021.

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

173 Kaul, Inge, "The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-level Governance", en Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja y Zürn, Michael (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 323-342.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

den a la concentración del poder presidencial porque la fuente del mayor número de iniciativas de ley que aprueba el Congreso de la Unión provienen 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. Y 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* por el Senado.[174]

A ello se suma el arreglo fiscal existente con rango de ley —no constitucional— que se fraguó en la década de los setenta del siglo pasado, cuando los gobernadores y las mayorías hegemónicas de las legislaturas de todos los estados pertenecían al mismo partido político del presidente. Dicho arreglo fiscal centraliza y concentra los poderes fiscales en el presidente de la República.[175] La centralización y concentración de los poderes fiscales se potenció porque en el siglo XX y principios del XXI tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraban que el presupuesto de egresos no tenía la naturaleza jurídica de ley sino de acto administrativo.[176]

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

---

174 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.

175 Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2004, pp. 246-296.

176 Mijangos Borja, María de la Luz, "La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000, pp. 135-156.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

intereses de los estados, porque opera por lógica de grupo parlamentario con disciplina de voto en el ejercicio de sus competencias constitucionales existentes. 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 federal, y la competencia de control al gobierno federal por la toma de decisión y ejecución de leyes, políticas públicas y presupuestos federales con efectos en los estados, precisamente por carecer del "poder de la bolsa".

El problema es sustantivo. 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.[177] Es posible advertir que sus efectos inequitativos se producen sistemáticamente sobre las regiones económicas sureste y noroeste de la República. En la LXIV Legislatura, el sureste mexicano, compuesto por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, contaban con un total de 81 diputados federales por ambos principios de elección (mayoría y RP). Y tan sólo el Estado de México de la región centro del país tenía en dicha legislatura 69 diputados federales por ambos principios de elección popular. Si la comparación de la asimetría numérica apuntada —que generó 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

[177] Sobre los desequilibrios territoriales que se deben a la acción del Estado, y concretamente del Poder Ejecutivo federal, véanse las conclusiones del estudio de Francisco García Moctezuma "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)", *Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM*, núm. 71, 2010, pp. 118-120.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

centro[178] contó con 159 diputados en la LXIV Legislatura, y la región sureste, con 81 diputados.[179]

Actualmente los estados del centro del país cuentan con una población de 39,182,978 de 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; Tlaxcala 1,342,977. En consecuencia con ello, en la Legislatura LXVI la Ciudad de México tendrá 22 diputados federales uninominales; Hidalgo 7; Estado de México 40; Morelos 5; Puebla 16; Tlaxcala 3. Ello dará 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; Yucatán 2,320,898. En consecuencia con ello, Campeche tendrá dos diputados federales uninominales; Chiapas 13; Oaxaca 10; Quintana Roo 4; Tabasco 6, y Yucatán 6.[180] Ello produce un total de 41 diputados federales uninominales de la región económica sureste.

Un resultado similar de clara inequidad sistémica se observa también con respecto a los estados situados en la región económica del noroeste de la República, integrada por seis estados: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora. Juntos, esos estados suman la cantidad de 16,113,769 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: 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 con ello, en la Legislatura LXVI Baja California tendrá 9 diputados de mayoría; Baja California Sur 2; Chihua-

178 Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala.

179 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, véase *www.diputados.gob.mx*

180 *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

hua 9; Durango 4; Sinaloa 7, y Sonora 7. Ello produce un total de 38 diputados federales uninominales.[181]

En conclusión, 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.[182] Tampoco controla su aplicación a cargo de los secretarios del presidente, porque no participa en la aprobación del presupuesto.

La forma en que se configuró el sistema de RP en México para el Senado provoca un desequilibrio sistémico. Los treinta y dos senadores de RP no cuentan con anclaje territorial. Y a ello se ha de sumar la amplia potestad de las dirigencias nacionales para designar la lista cerrada de candidatos: un estudio empírico demostró que hasta la LXIV Legislatura, 38% de los senadores de RP habían sido de la Ciudad de México, y que Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo nunca han tenido un senador de RP oriundo.[183]

A partir del diagnóstico que brevemente 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 en la labor de control del gobierno federal de la periferia al centro, 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,

---

181 *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

182 Sobre la participación de la Cámara de Diputados en la asignación del gasto público, véase Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *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.

183 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas