



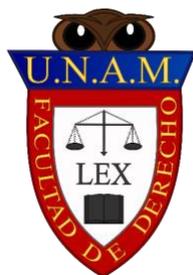
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Derecho
Programa de Posgrado en Derecho

**UNA PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICA,
PARA FORTALECER LA INSTITUCIÓN DEL SENADO MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTA
LIC. JOAQUÍN MANUEL DE LA CRUZ TORRES

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JORGE ROBLES VÁZQUEZ



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos



Omnia in Bonum. A Dios, por dotarme de la capacidad para aprehender el conocimiento.



Alma Mater. A mis padres, por todo el sacrificio que han hecho en sus vidas, privándose y limitándose para darnos lo mejor a mí y a mi hermano.



Ab Aeterno. A mi hermano, por apoyarme y ayudarme en todo momento.



Alea Iacta Est. A mis padrinos, por su apoyo constante.



Ad Infinitum. A mis abuelitas, tíos, primos y sobrinos, por permitirme compartir bellos momentos.



Ad Honorem. A mi amigos, compañeros y profesores de la Escuela Nacional Preparatoria Plantel 9, Pedro de Alba; de las Facultades de Derecho y Filosofía y Letras; y a mis colegas del Programa de Derecho y Sociedad, adscrito al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; todos de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Alma Mater Studiorum. A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1. Funciones del Senado en un Estado Liberal Plural-Heterogéneo... 8 | |
| Función de Representación | 11 |
| Modelos de democracia compatibles con la propuesta de reforma al Senado..... | 12 |
| Pluralidad política y Senado | 16 |
| El mandato representativo y mandato imperativo | |
| ¿mandatos compatibles en el Senado?..... | 17 |
| La paridad de los sexos en la representación del Senado | 20 |
| Heterogeneidad: Estado Plurinacional e Intercultural y sus interacciones con el Senado..... | 26 |
| Función Legislativa o Deliberativa | 35 |
| El desarrollo del encéfalo: madurez de la corteza prefrontal ¿una cualidad necesaria para el futuro senador?..... | 35 |
| Un análisis semántico de la palabra “Senado”..... | 41 |
| El Senado como Cámara de Notables, para legislar con prudencia..... | 43 |
| Función de Control..... | 49 |
| Control interórgano: el Poder Legislativo como control político frente al Poder Ejecutivo..... | 50 |
| Independencia funcional del Legislativo frente al Ejecutivo | 50 |
| Medios de control político del Legislativo frente al Ejecutivo | 53 |
| Control político sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales | 54 |
| Control intraórgano: control político al interior del Poder Legislativo | 58 |
| Autonomía funcional en el Poder Legislativo..... | 58 |
| El bicameralismo como control político al interior del Poder Legislativo: la posición del Senado..... | 60 |
| Capítulo 2. El Senado como Cámara de Representación Territorial en un Estado Federal | 67 |
| ¿Cómo opera el Senado en las distintas formas de Estado?..... | 68 |
| El Senado en el Estado Unitario | 69 |
| El Senado en el Estado Federal..... | 71 |
| El Senado como cámara de representación territorial en dos modelos federales | 74 |
| El principio de paridad en el Federalista | 74 |

| | |
|---|-----|
| Bundesrat: El caso alemán..... | 80 |
| Capítulo 3. Marco legal-vigente y conformación actual del Senado Mexicano: Ante una institución debilitada por su composición política, una propuesta de reforma para su fortalecimiento..... | 85 |
| Problemática Mexicana..... | 85 |
| Propuesta de reforma para fortalecer el Senado Mexicano como cámara de representación territorial de las Entidades Federativas..... | 90 |
| Objetivos..... | 90 |
| Función de Representación..... | 90 |
| Sobre los modelos de democracia y el Senado..... | 90 |
| Pluralidad Política y Senado..... | 94 |
| Sobre el mandato representativo y el mandato imperativo..... | 95 |
| Sobre la cuestión de los grupos vulnerables..... | 96 |
| Función Legislativa o Deliberativa..... | 98 |
| Función de Control..... | 101 |
| Sobre el control interórgano: Legislativo como control político frente al Ejecutivo..... | 101 |
| Sobre el control intraórgano: control político al interior del Poder Legislativo..... | 103 |
| Senado y Federalismo..... | 105 |
| Conclusiones..... | 106 |
| Bibliografía de Consulta..... | 111 |
| Libros..... | 111 |
| Fuentes Hemerográficas..... | 113 |
| Diccionarios..... | 115 |
| Legislación..... | 116 |
| Sitios Web (Pórtales de carácter informativo)..... | 116 |

A río revuelto, ganancia de pescadores.

Dicho Popular

Para la mayoría de ciudadanos y extranjeros “México” es el Estado situado al sur de Estados Unidos de América y al norte de Belice y República de Guatemala, y es probable, que la mayoría desconozca que su nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos¹ (EEUUMM).

Y es que “México” a pesar de ser conocido convencionalmente con un nombre centralizador y homogéneo, en el fondo refiere a una multiplicidad de entidades territoriales o federativas que conviven en un sistema federal, (1) se delimitan geográfica y legalmente; (2) se organizan políticamente en distintos niveles de gobierno denominados federal, estatal y municipal; (3) y albergan una amplia población heterogénea² y plural³.

La intención del presente trabajo es, rescatar ese México conformado por treinta y dos Entidades Federativas, que albergan una nutrida riqueza en su territorio y población, para proponer una reforma política a la institución del Senado, que aproveche todos estos elementos valiosos.

El presente trabajo esta dividido en varias partes. En primer lugar, se identifican las funciones del Senado, que considero se deben tomar en cuenta para fortalecer y hacer factible una reforma política que aspire a mejorar el Poder Legislativo en general. En segundo lugar, se hace un análisis sobre la importancia de salvaguardar un sistema federal que preserve la igualdad de condiciones que tienen las Entidades Federativas al momento de participar políticamente en las decisiones que tome el sistema federal. En tercer lugar, se hace un balance de la situación actual del Senado mexicano, para terminar con una propuesta de reforma política al Senado Mexicano.

A lo largo del desarrollo del texto, (1) se busca identificar los elementos que me permitan mejorar la institución del Senado Mexicano, (2) se aspira evidenciar las deficiencias que no logran propiciar una participación más activa e igualitaria entre las Entidades Federativas, y

¹ *cfr.* Primera línea del primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este nombre se puede rastrear desde el texto Constitucional de 1824.

² *i.e.* Población con distintos orígenes y ancestros: indígenas americanos, hispanos europeos, afrodescendientes.

³ *i.e.* Población con distintas ideologías políticas.

(3) derivado de estas deficiencias, se propone un método de integración del Senado que sea más acorde con el sistema federal, y que contribuya de manera directa a hacer más efectiva la participación de las Entidades Federativas en esta forma de Estado.

En general, existen distintos planteamientos en torno a la integración del Senado Mexicano, no falta el que cuestiona la existencia de este⁴, pero la mayoría de ellos contemplan a los partidos políticos con sus distintas variantes como la base de integración política. Ante esta situación es importante hacer el planteamiento de si realmente los partidos son muy necesarios para representar a las Entidades Federativas, o estos planteamientos son reflejo de la hegemonía que han ejercido los partidos políticos durante los últimos años.

La literatura que se encontró respecto a las propuestas de re-composición del Senado mexicano, pone mayor atención a una integración partidista. A la manera de postulado partidista, hay argumentos que mantienen el número de ciento veintiocho senadores o lo incrementan y otros que lo disminuyen, la mayoría no está de acuerdo con la actual forma de elección y conformación del Senado Mexicano.

Entre las propuestas⁵ que conservan los ciento veintiocho senadores o proponen un mayor incremento de estos, se encuentran las siguientes:

- Integrar cinco senadores por cada Entidad Federativa, designados por representación proporcional. Y con la finalidad de evitar el multipartidismo extremo se introduce la variable de un umbral electoral que podría ir del 3% al 5% de la votación emitida⁶.
- Integrar dos senadores por cada Entidad Federativa (en total sesenta y cuatro)⁷, y los sesenta y cuatro restantes elegidos en una sola jurisdicción que abarque todo el

⁴ *vid.* Al respecto se puede consultar los argumentos que hace Miguel Covián sobre la segunda cámara en Miguel Covián, *Teoría Constitucional*, 2º volumen, ¿Para qué una segunda cámara?, El peso político-constitucional de la segunda cámara, ¿una cámara o dos cámaras? pp. 479 - 493.

⁵ Existen otras propuestas, que omito, no si remitir a su fuente: *vid.* Heladio Ramírez, *El Senado de la República como una Cámara de Representación Territorial*, Tesis, pp. 162 – 164; Juan Antonio García, “El Senado Mexicano, estructura y funciones” en *Crónica Legislativa*, pp. 139 – 142; y Mijael Altamirano, “Propuesta de reforma constitucional al Senado Mexicano: De Cámara de representación política a Cámara de representación territorial”, en *Revista Electrónica Amicus Curiae*, p. 12.

⁶ *cfr.* Jaime Cárdenas, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, pp. 110-111. También otra propuesta que hace el autor consiste en tener un número variable de senadores por estado atendiendo a la población de cada uno de ellos, pudiendo establecerse un número máximo y mínimo de senadores por estado que fuera movable de acuerdo al incremento o decremento de la población.

⁷ *i. e.* La elección de dos senadores por cada Entidad Federativa se da uno por mayoría relativa y el segundo por primera minoría siempre y cuando no exista una diferencia porcentual de más de un 5% de votos. En caso de existir diferencia porcentual el segundo senador será el contemplado en la fórmula de la mayoría relativa.

territorio nacionales.

Entre las propuestas que no están de acuerdo con la senaduría de partido o representación proporcional en una sola circunscripción y en consecuencia disminuyen a noventa y seis el número de integrantes para el Senado, se encuentran:

- Se desaparece la representación proporcional del Senado por representar a los partidos políticos. Además, se busca instrumentalizar una política que vincule al legislativo y ejecutivo estatal, la academia y los senadores de cada Entidad Federativa. Igualmente se promueve la rendición de informes anuales del trabajo legislativo desarrollado en donde concurra el legislativo y ejecutivo estatal⁹.
- Se suprimen la representación proporcional del Senado porque rompe con el principio de paridad entre las Entidades Federativas. Este argumento para salvaguardar la diversidad y pluralidad, además de fomentar una participación de mayor libertad para el elector propone tres alternativas: Limitada (AL), Acumulada (AA) y Preferida o Transferida (APoT)¹⁰:
 - De los tres senadores que se van a elegir en AL, los partidos solamente van a presentar a dos senadores como máximo, y los electores también solo tienen dos votos, esto es con la finalidad de haya dos senadores que representen a un partido y el tercero represente a otro o que haya tres senadores de distinto partido.
 - De los tres senadores que se van a elegir en AA, los partidos solamente van a presentar a dos senadores como máximo, y los electores tiene tres votos que puede dárselos hasta a un solo candidato o elegir como quieran, esto con la finalidad de que el ciudadano pueda expresar con mayor voluntad su decisión política.
 - De los tres senadores que se van a elegir en APoT, los partidos solamente van a presentar a dos senadores como máximo, y los electores van a ordenar a los candidatos de acuerdo a sus preferencias.

⁸ *cfr.* Miguel Covián, *Teoría Constitucional*, 2º volumen, pp. 674-675. Además, es importante agregar que el autor propone que mínimo el 50 % de los candidatos de mayoría relativa y representación proporcional posean título y cédula profesionales, con una antigüedad de tres años al momento de la elección *cfr.* p. 675.

⁹*vid.* Carlos Vergara, *Las Entidades Federativas en el Estado Federal (representación territorial en la Cámara de Senadores)*, Tesis, pp. 180 – 186.

¹⁰ *cfr.* Imer Flores, “El problema de la eventual reforma del senado en México”, pp. 53 – 54.

Como se puede apreciar con el problema en cuestión, existe un desacuerdo por parte de algunos colegas en lo referente a la composición política del Senado Mexicano, y durante las dos décadas después de la última reforma de 1993 se han dado argumentos y razones para generar una alternativa en la composición. A continuación algunos planteamientos:

- Existen preocupación por las debilidades a las que puedan estar sujeto la institución del Senado Mexicano, por lo que se procura el buen funcionamiento de este.
- Con la actual forma de representación del Senado Mexicano se rompe con el principio de paridad, que promueve la igualdad entre Entidades Federativas y rompe como el principio federal consagrado en la Constitución.
- Con la actual forma de representación se disminuye la participación política de las Entidades Federativas, pues los partidos políticos gozan de los plurinominales o votos de partido. Esto ha generado una especie de centralismo gobernado por los partidos políticos hegemónicos, dejando de lado intereses que benefician a la población entera.
- Se necesita que haya más vínculos entre los poderes legislativo y ejecutivo locales, y las universidades públicas con los futuros representantes del Senado.
- Se procura una mayor preparación académica para el futuro representante del Senado Mexicano.

La institución del Senado Mexicano tiene varios problemas que debe reconocer y trabajar en ellos, principalmente el problema de la paridad, el problema del gobierno exclusivo de los partidos políticos y no de las Entidades Federativas, y los problemas de las cualidades necesarias para un ocupar el puesto de senador.

Al igual que los colegas que argumentan a favor de la recomposición del Senado Mexicano, se coincide en que se tienen que identificar los puntos flacos que debilitan y hasta cierto punto someten a esta institución, a cierta ideología partidista.

Derivado de esta problemática surge a la vista distintos cuestionamientos: ¿cómo se puede identificar los puntos débiles que operan en la actual forma de integración del Senado? ¿la experiencia es fundamental a la hora de ejercer la función de senador, qué tipo de experiencia requieren haber tenido nuestros futuros senadores? ¿cuál es la función que ejerce el Senado frente a la Cámara de Diputados? ¿qué elementos se pueden proponer para mejorar y enriquecer el debate en un Senado que en la actualidad es representado por intereses partidistas? ¿cuáles son las implicaciones que trae consigo la representación única de los

partidos políticos en el Senado Mexicano? ¿hasta dónde las Entidades Federativas ven sometidos sus intereses a los intereses parciales que enarbolan ideologías distintas? ¿por qué es importante el principio de paridad como forma de salvaguardar los intereses de los Estados Soberanos?

Parece que en la actualidad esta institución ha perdido sentido, por ello se coincide en dar razones del porqué es necesaria su existencia como segunda cámara frente a otra cámara legislativa, y del porqué es necesaria para conciliar los intereses estatales con los intereses federales. Por otra parte, se aducen varias razones en pro de que se puedan encontrar distintas alternativas para poner en marcha nuevas formas de integración, que involucren más a los ciudadanos y no contemplen la participación directa de los partidos políticos, como:

- Respetar y promover la pluralidad política, representada por ciudadanos varones y mujeres.
- Integrar modos de representación que involucren la participación de las comunidades indígenas.
- Uno de los parámetros que se deben tomar en cuenta para la elección de senadores, es el tener mayor experiencia en los asuntos relativos a la vida pública de su Entidad Federativa: senador es aquel médico que se ha destacado en las labores sanitarias de su entidad o aquel arquitecto que es considerado un buen maestro porque ha participado de la planeación y construcción de su ciudad. Numerosos ejemplos hay de gente brillante sin pertenecer a un partido político que han participado políticamente en la atención de los problemas reales de la ciudad.
- La idea de mandato imperativo y excluyente. Tanto el mandato representativo como el mandato imperativo pueden operar. Es inevitable que el senador tenga su propio criterio acerca de los intereses que está representando, pero esto no es impedimento para estar sometido y rendir cuentas ante la ciudadanía y los poderes locales.
- Fortalecer el sistema bicameral. Para ello se tienen que romper con los esquemas clásicos del Estado liberal de homogeneizar todos los procedimientos de elección popular, por ejemplo, en el sistema liberal la democracia, se reduce a ser representativa, partidista y procedimental. Resulta poco útil que tanto los diputados como los senadores tengan la misma forma de elección para operar como legisladores, al grado de ser calificado como un sistema disfuncional o una farsa

política que se termina traduciendo en acuerdos cupulares de partido. Esto impide que haya mayor calidad de reflexión a la hora de generar los productos legislativos, a veces la reflexión genera tensión, y las tensiones políticas son necesarias para mantener saludable el sistema político.

- Si se fortalece la cámara de representación territorial, se verán beneficiadas las Entidades Federativas y el Federalismo Mexicano.

Dentro de los objetivos de la presente investigación, está el contribuir a la resolución de sobrerrepresentación de partidos políticos en el legislativo federal, exclusivamente en el Senado Mexicano. La Constitución a la fecha ha sufrido más de setecientas reformas ¿existe una constitución rígida? O un acuerdo de partidos políticos mayoritarios que genera inestabilidad cada tres, cuatro, seis años. Cambia el gobierno, cambia los términos, se ponen de moda unos, se ponen de moda otros y los legisladores mexicanos les gusta parchar la Constitución, esto genera incertidumbre institucional.

Otro objetivo de la investigación es contribuir al desmentir el posicionamiento que se tiene acerca de que los EEUU son una federación *de iure*, pero no *de facto*, como por ejemplo los planteamientos que se tienen sobre de que el *federalismo ha sido una declaración de buena voluntad sin ninguna aplicación práctica*¹¹.

Al haber muchos preceptos constitucionales que no se cumplen cabalmente, como es el caso del sistema federal, en el *ethos* común de muchos mexicanos se tiene la impresión de que son declaraciones de buena voluntad y se continua en ese círculo vicioso. A pesar de que en la Constitución se fundamenta la validez de los actos jurídicos-políticos, muchas veces no se hacen valer.

La debilidad de la condición humana, traducida en actos de descuido o falta de conocimiento constitucional, invita a transgredir o violentar la norma suprema. Los vicios y malos hábitos que ha venido arrastrado el sistema político mexicano desde su nacimiento no han permitido hacer efectivo muchos de los preceptos consagrados en la Constitución.

Como dice la sabiduría del pueblo *a río revuelto, ganancia de pescadores*, y es que no se ha trabajado lo suficiente para hacer efectivo el sistema federal. La Constitución se hace efectiva cada vez que los ciudadanos y las autoridades la hacen valer. Se requiere de tener

¹¹ Humberto Benítez, *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI*, p. 9.

tiempo completo y una necesidad empedernida para combatir todos los actos contrarios a esta Constitución y hacerla cada vez más palpable.

Los mexicanos llevamos dos centenarios luchando contra viejas estructuras colonialistas, es fácil pensar que a partir de que surge la Constitución, se modifica todo el sistema político, pero con todo respeto eso es una tontera. Es por ello que el presente trabajo busca contribuir al perfeccionamiento de las instituciones, y al fortalecimiento de la independencia política.

Las metas a largo plazo son:

- Restaurar la paridad a la hora de representación de las Entidades Federativas en el Senado Mexicano.
- Propiciar la participación de la academia (universidades e institutos de investigación de prestigio), asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, municipios, comunidades indígenas, a la hora de elección del representante de las Entidades Federativas.
- Combatir la partidocracia presente en el Senado Mexicano.
- Fortalecer la democracia.
- Fortalecer el sistema federal.
- Fortalecer el sistema bicameral.

En definitiva, estamos a inicios del siglo XXI y es momento de vislumbrar a partir de la tradición diferentes perspectivas que comiencen por fortalecer las bases de una democracia estable, que hagan mayor uso de las habilidades que genera la experiencia y que incluyan otras formas de hacer ciudadanía. El buen legislador es un elemento indispensable para una sociedad que busca gozar de una mayor estabilidad, está pendiente de su perfeccionamiento y aspira hacer más plena su existencia.

Capítulo 1. Funciones del Senado en un Estado Liberal Plural-Heterogéneo

La ausencia de una reflexión constante sobre los problemas nacionales y el decremento de los actos que promueven el sentido común ha ocasionado que en la actualidad y a la sombra de los partidos políticos de corte mediano, las instituciones poco a poco desvirtúen la calidad de sus funciones y pierdan el sentido que originalmente tenían. Por ejemplo, el Senado Mexicano, ha perdido significado para el *ethos colectivo*, convirtiéndose en una maquinaria más del Estado en la que de manera operativa cada seis años se tiene que votar por algún partido político en la planilla.

En esta sintonía los partidos políticos en las últimas décadas han contribuido al desmejoramiento de la calidad de vida del ciudadano. Ante este escalofriante escenario, se considera que una preocupación que debería concernir al Estado Mexicano, es la relativa a la consolidación y fortalecimiento de sus instituciones.

¿Pero en que consiste el fenómeno de la institucionalización? Si se parte del concepto político de ciudadano se llegará al antecedente primigenio de que éste participa de la condición humana. A causa del desconocimiento, la condición humana se torna frágil, es por ello que se instituyen formas y procedimientos que aspiran a moldear al sujeto, aspiran a darle un alto a las prácticas irreflexivas que lo pueden llevar a su destrucción, en otras palabras, la civilización surge cuando nacen las instituciones. Roger Friedland y Robert Alford, refieren a las instituciones como¹²:

- 1) *Un conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo.*
- 2) *Son un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado.*

Douglas North dice que las instituciones *son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana*¹³. Como se puede apreciar la opinión de estos sociólogos y economista, las instituciones son pautas de actividad organizativa, sistemas simbólicos que sirven para

¹² Roger Friedland *et al.*, *apud.*, Jaime Cárdenas, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, p. 12. No se cotejó con la cita original.

¹³ Douglas North, *apud.*, Cárdenas, *ídem*. No se cotejó con la cita original.

categorizar actividades organizativas, reglas de juego, limitaciones diseñadas para la interacción humana.

En el presente capítulo, se aspira a nutrir el diálogo que promueva la consolidación de la institución del Senado, para ello se retoman algunos elementos que tienen la pretensión de fortalecer y mejorar las funciones que tiene esta institución como parte del Poder Legislativo.

En principio se podría decir que en el *artículo 49°* de la Constitución se especifica la división de poderes, fundamento del presente trabajo: El Supremo Poder de gobierno se divide para ejercer como un cuerpo de atribuciones individuales en 1. Poder Legislativo, 2. Poder Ejecutivo y 3. Poder Judicial. Por consiguiente, cada división del poder tiene una función o actividad propia atribuida.

Y específicamente en el *título tercero, capítulo II, artículos del 50° al 79° C.*, se desprenden las atribuciones individuales del Poder Legislativo. Ya en el *artículo 50°*, se particulariza que la función legislativa, le corresponde al Congreso general que está dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

De acuerdo con el jurista Gabino Fraga, *las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones*¹⁴. Y el Poder Legislativo posee atribuciones que le permite realizar distintas actividades o funciones de carácter representativo, legislativo, de control, jurisdiccional o relativas al presupuesto.

El presente capítulo busca nutrir el diálogo acerca de los elementos que se valoran de gran importancia para que esta Cámara se vea fortalecida, con una mejor representación, una mayor y fina deliberación y un control efectivo frente a los fenómenos del poder.

De modo que se retoman tres funciones necesarias para el análisis y la fundamentación de una eventual reforma política a la integración del Senado:

1. Función de Representación, que consiste en materializar los intereses políticos de los ciudadanos en la cámara alta. En este apartado se busca generar un análisis sobre los aspectos democráticos fundamentales que se deben tomar en cuenta para generar amplios consensos que permitan mejorar esta función y en consecuencia se acerquen más a la presente propuesta de nueva conformación política del Senado. Además se promueve la reflexión en cuanto al tipo de democracia más adecuada en un Estado plural conformado por distintas ideologías políticas que contemple a ambos sexos por

¹⁴ *cfr.* Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 26.

igual y un Estado heterogéneo conformado por distintas cosmovisiones o formas de vida.

2. Función Legislativa o deliberativa, que consiste en la participación deliberativa en los procesos de legislación federal. En este apartado se busca hacer un análisis de la condición que se requiere para ser senador; la importancia de que la ley retome el sentido primigenio del concepto senador, como aquel sujeto que está en la edad de la sensatez, cualidad imprescindible a la hora de deliberar en los asuntos públicos; y de cómo el fortalecimiento de la educación pública es condición necesaria para que surjan estas futuras personalidades.

3. Función de Control, que consiste en ejercer un contrapeso político en su participación como cámara legisladora junto con la Cámara de Diputados, y además como parte del Poder Legislativo que obra como sistema bicameral. En este apartado se pretende realizar un análisis de la necesidad de fortalecer el Senado en el sistema bicameral, para ello se retoman algunos postulados del constitucionalista Karl Loewenstein, entre otros autores. Por otro lado, se busca trazar un camino hacia el fortalecimiento de la función de control, que permita recalcar la importancia de una conformación diferenciada¹⁵ entre la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

¹⁵ Como por ejemplo otra forma de elección que no considere al sistema de partidos en una de las Cámaras.

Función de Representación

*Y en cuanto al gobernante y al rey, cuando un hombre ejerce solo el poder, es rey; pero cuando según las normas de la ciencia política, alternativamente manda y obedece, es **gobernante**.*

Aristóteles, *Política*, Libro I

La Constitución de los EEUUMM establece en el *título tercero, capítulo II, artículo 56º*, que la Cámara de Senadores debe estar integrado por ciento veintiocho senadores. De una lectura rápida de este artículo se identifican dos puntos importantes referentes a la función de representación: 1. La Cámara de Senadores representa los intereses de cada ciudadano como habitante de una Entidad Federativa o Estado Federado¹⁶; y 2. La integración de la Cámara de Senadores es el resultado de un ejercicio democrático que por medio del voto popular se renueva cada seis años. En el presente apartado se busca abordar cinco aspectos importantes:

1. **Modelos de democracia.** Este apartado busca identificar los modelos de democracia acordes con la presente propuesta de reforma: modelo de democracia republicano y consensual.

2. **Pluralidad política.** Este apartado se concentra en promover la conjunción entre pluralidad de ideologías políticas, modelo de democracia consensual y republicana con la eventual reforma política al Senado mexicano.

3. **Mandato representativo y mandato imperativo.** En este apartado se hace una reflexión respecto al mandato representativo y el mandato imperativo como elementos compatibles a considerar para el futuro senador.

4. **Situación de los sexos en la representación.** En este apartado se dan razones para reconocer la participación política de la mujer, como una actividad intelectual independientemente de la capacidad de engendrar. Además se dan razones para nombrar al futuro senador, conforme a la función y no conforme al sexo.

5. **Amplia heterogeneidad y el reconocimiento del Estado Plurinacional.** En este apartado se dan razones para reconocer la participación política de las comunidades indígenas, con el reconocimiento de un Estado Plurinacional, y su representación en el Senado.

¹⁶ El capítulo II, se va a encargar de reflexionar sobre la importancia de la institución del Senado en un Estado políticamente federado, y también sobre el respeto que se debe guardar al principio de igualdad o paridad que gozan las Entidades Federativas.

Modelos de democracia compatibles con la propuesta de reforma al Senado

Se retoman dos modelos de democracia para la presente propuesta: El modelo de Ambrosio Velasco y el modelo de Arend Lijphart.

Ambrosio Velasco distingue entre democracia liberal y democracia participativa o republicana.

La orientación del modelo de democracia liberal¹⁷ es meramente descriptivo. Las sociedades liberales contemporáneas no se preocupan por fomentar o normar una disposición o virtud cívica en la ciudadanía, por el contrario, estas sociedades encuentran en el conjunto de ciudadanos datos empíricos que les permiten justificar una participación de la ciudadanía un tanto cuestionable, debido a la nula participación o crítica del régimen. Este modelo se caracteriza por:

- La mayor parte de la ciudadanía únicamente participa como agente pasivo en las votaciones. Resulta muy funcional para este modelo cierto nivel de apatía política.
- Al ciudadano se les reconocen plenamente los derechos civiles, políticos y sociales (aunque estos últimos se ponen a debate por la tradición liberal más conservadora), sin embargo, éste no es un sujeto con obligaciones cívicas importantes.
- Debido a la nula o escasa virtud cívica en la mayoría de los ciudadanos, se establece una ingeniería constitucional que promueva un autocontrol del sistema político a través de la división y equilibrio del poder, esto permite generar pesos y contrapesos para evitar las posibilidades de despotismo o uso ilegítimo del poder público.
- Los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir periódicamente entre los diferentes partidos a su representante: *El representante goza de una amplia discrecionalidad para tomar decisiones, y se confía en su capacidad, inteligencia y profesionalismo para que adopte decisiones que claramente vayan en la dirección del interés nacional*¹⁸.
- La cultura e identidad nacional que promueve se torna homogénea, hegemónica y excluyente, porque existe la pretensión de una igualdad en el ámbito privado y público que termina por desconocer y reprimir una diversidad de tradiciones culturales y formas de vida.

¹⁷ *cf.* Ambrosio Velasco, “Democracia liberal y democracia republicana”.

¹⁸ Velasco *ibíd.*, p.76.

Por otra lado, la democracia participativa¹⁹ o republicana está asociada con ideas que datan desde los orígenes del Humanismo Cívico del Renacimiento que se pueden rastrear en el pensamiento de Maquiavelo, pasando posteriormente por los republicanos ingleses John Milton y James Harrington, y franceses Jacques Rousseau y Alexis de Tocqueville, hasta el siglo XX con autores como John Dewey, Hannah Arendt, entre otros. Este modelo se caracteriza por:

- La orientación que toma este modelo es predominantemente crítica y normativa, es condición fundamental de la vida democrática *la aparición del ciudadano en el espacio público y la manifestación de sus diferencias*²⁰. Este tipo de democracia toma en cuenta los hechos o la realidad política pero además busca transformar y mejorar las malas prácticas e instituciones políticas. Es así que la democracia republicana *orienta la acción política para transformar aquellos aspectos de la realidad que la teoría cuestiona o crítica*²¹.
- La ciudadanía es un agente activo en la toma de las decisiones que afectan a la comunidad. Se incluye el voto responsable e informado entre otros mecanismos de participación. Además, la participación política es un derecho del ciudadano, pero también un deber que cumplir para ser políticamente libre.
- Al ciudadano se le reconoce su pertenencia a una identidad cultural. Se promueve en primer lugar la igualdad y respeto entre comunidades con elementos culturales diversos y en segundo lugar la igualdad entre los derechos individuales. Los derechos para los ciudadanos son diferenciados y dependen del contexto social en el que están insertos, *habrá algunos derechos fundamentales compartidos por todas las comunidades dentro de un Estado, pero también habrá derechos específicos de cada comunidad que garanticen su supervivencia.*

La virtud cívica o política es una característica fundamental en la mayoría de los ciudadanos, esta se traduce en una mayor participación con las deliberaciones en asambleas que buscan generar consensos. Pero debido a los distintos ámbitos de gobierno, se torna más difícil la participación en ámbitos que abarcan otras localidades,

¹⁹ Velasco, *ídem*.

²⁰ Velasco *ibíd.*, p.77.

²¹ Velasco *ibíd.*

y por ello se eligen representantes políticos.

Por otra parte, Arend Lijphart distingue entre el modelo de democracia mayoritaria y modelo de democracia consensual.

La democracia mayoritaria²² es el modelo que responde a los intereses políticos de la mayoría del pueblo, dejando de lado la oposición de las minorías. Por lo regular éste modelo genera confrontación frente a las minorías y termina por excluirlas, además de desconocer a los grupos de poder como sindicatos o empresarios. Otra característica de este modelo es que por lo regular *concentra el poder político en manos de una mayoría escasa, y a menudo, incluso en una mera mayoría relativa en lugar de una mayoría*²³ absoluta. Entre las características que se encuentran en la democracia mayoritaria están:

- Dimensión ejecutivos-partidos
 1. Concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único.
 2. En la relación entre el Poder Ejecutivo y legislativo, el ejecutivo domina al legislativo.
 3. Bipartidismo o dominio de dos partidos .
 4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales.
 5. Grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos.
- Dimensión federal-unitaria
 1. Gobierno unitario y centralizado.
 2. Concentración del Poder Legislativo en una legislatura unicameral.
 3. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples.
 4. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación.
 5. Bancos dependientes del ejecutivo.

En cambio, la democracia consensual²⁴ es el modelo que reconoce tanto a mayorías como minorías, pues incluye mecanismos de participación de las minorías, como la representación proporcional. Este modelo de democracia al incluir a las minorías, maximiza el tamaño de la representación política de un Estado, en lugar de reconocer una mayoría relativa o escasa solamente, también reconoce otras formas de expresión política, es por ello

²² *cfr.* Arend Lijphart, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.*

²³ Lijphart, *ibid.*, p. 14.

²⁴ *cfr.* Lijphart, *ídem.*

que muchas veces se requieren de consensos o pactos para la creación o modificación de las leyes.

Otra característica de este modelo es su intención de *dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas*. [...] además de que, *se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso*²⁵. Entre las características que se encuentran en la democracia consensual están:

- Dimensión ejecutivos-partidos
 1. División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
 2. Existe un equilibrio entre la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo.
 3. Multipartidismo o más de dos partidos.
 4. Representación proporcional.
 5. Grupos de interés coordinados y comparatistas orientados al compromiso y a la concertación.
- Dimensión federal-unitaria
 1. Gobierno federal y descentralizado.
 2. División del Poder Legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.
 3. Constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
 4. Sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
 5. Bancos centrales independientes.

A manera de concluir el breve apartado, se puede adelantar que la presente propuesta de reforma compatibiliza y considera necesario fomentar a la ciudadanía mexicana, los modelos de democracia más abiertos y dispuestos a fomentar la participación política: la democracia participativa o republicana de la que habla Ambrosio Velasco y la democracia consensual sobre la que refiere Arend Lijphart.

²⁵ Lijphart, *ídem*.

Pluralidad política y Senado

Para efectos del presente apartado no se aspira a profundizar respecto al concepto de ideología²⁶, lo único que se puede decir, es que la ideología es una creencia racionalizada o justificada, en la que los deseos o intereses de un individuo o colectividad ejercen una notable influencia. Sobre esto, es importante agregar que, Luis Villoro dice que *los deseos inducen a error, por atenerse a las razones que convienen y no proseguir su crítica*²⁷.

Además, este filósofo dice que en la ideología son los motivos (valoraciones, afectos, intereses) los que influyen en la preferencia de las razones:

*[...] El interés particular mueve a razonar conforme a un estilo de pensar básico, que guía la deliberación hacia la aceptación de ciertas razones, el rechazo de otras y la detención del proceso de justificación en el momento conveniente; en esas razones se justifica entonces una disposición a actuar que favorece aquel interés particular. El ideólogo no aduce motivos sino razones para fundar sus proposiciones acerca de propiedades objetivas. De lo contrario ninguna ideología podría convencer. La ideología no es un pensamiento sin razones, sino un pensamiento con un razonamiento distorsionado por intereses particulares [...]*²⁸

Sobre el apelativo que le da a la ideología el carácter político, Roy Macridis y Markl Hulliung, establecen que las ideologías políticas son valorativas:

[...] Las ideologías políticas se refieren a valores: calidad de vida, distribución de bienes y servicios, libertad e igualdad. Si hubiera acuerdo sobre cada uno de ellos, existiría una sola ideología compartida por todos. Pero no lo hay dentro de una sociedad y, ni que decir tiene, entre las diversas sociedades políticas del mundo. La gente mantiene diferentes opiniones; los países proyectan distintos valores y creencias.

*Es precisamente aquí donde vemos el papel de las ideologías políticas: movilizan a hombres y mujeres para actuar a favor de un punto de vista otro, o de un movimiento o partido u otro. Su objetivo es, invariablemente, la preservación de un punto de vista dado o la revisión del estado de cosas existente, incluido el propio sistema político [...]*²⁹

Estos autores (Macridis y Hulliung) dividen las ideologías políticas en tres grandes categorías: 1. Las ideologías que defienden el estado actual de las cosas; 2. Las ideologías que apoyan cambios radicales o revolucionarios; 3. Las ideologías que buscan reformar el sistema político³⁰.

Además, hacen un listado de las diferentes ideologías políticas, como el liberalismo

²⁶ Luis Villoro entiende por ideología al *conjunto de creencias, insuficientemente justificadas, comunes a un grupo social, que tiene por función afianzar su poder político*. Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas, Del Estado homogéneo al Estado Plural*, p. 29.

²⁷ Luis Villoro, *Creer, saber, conocer*, p. 120.

²⁸ Villoro, *Creer... ibid.*, p. 122.

²⁹ Roy Macridis y Markl Hulliung, *Las ideologías políticas contemporáneas, Regímenes y movimientos*, p. 29.

³⁰ Macridis, *ídem*.

democrático, socialismo democrático, socialismo utópico, comunismo, conservadurismo, fascismo/nazismo, nacionalismo, anarquismo, fundamentalismo religioso, feminismo, ecologismo.

En suma, las ideologías en general y las ideologías políticas en particular son creencias impulsadas por los deseos: El deseo de libertad, el deseo de bienestar, la creencia de que cierto acto es mejor que otro y por eso debe haber primacía de uno sobre el otro. Existe un dicho que pregona que muchas veces *los árboles no dejan ver el bosque*, y es que esto puede suceder cuando una ideología se busca imponer sobre otra ideología. La ideología es una parcialidad de todo el conjunto epistémico que opera en la realidad. Operar en la parcialidad de los deseos y las motivaciones que son de carácter subjetivo, es poco objetivo, y puede dañar al conjunto complejo de la sociedad en la que se inserta. En concreto se puede dar el caso de que una ideología encarcele a otras ideologías.

Es muy ingenuo creer que una ideología va a ser la salvadora y va a generar el mayor bienestar en una sociedad, es aquí donde entra en juego una especie de principio de pluralidad política que, al enarbolar ciertos valores ético-epistémicos como el no dañar, el respetar la autonomía de las personas, la igualdad, el diálogo, la tolerancia, la inclusión, los actos razonados, la libertad de ideas y el laicismo, va a neutralizar todas esas creencias basadas en los deseos de los ciudadanos.

Es consecuencia, es importante que el Estado mexicano reconozca y garantice la libertad y pluralidad de ideas políticas, en el Senado.

El mandato representativo y mandato imperativo ¿mandatos compatibles en el Senado?

El presente apartado busca reflexionar lo relativo a la cuestión del mandato representativo y el mandato imperativo, pues se considera que ambos pueden estar relacionados en cuanto los límites y alcances del futuro senador.

Bernardo Bátiz Vázquez en su *Teoría del derecho parlamentario* aborda el principio de representación popular de la siguiente manera:

[...] Los integrantes de un Parlamento o Congreso no actúan por sí y para sí, sino en beneficio y en nombre de otros; son representantes y su ser o existencia como tales implica la existencia de sujetos diferentes, que son los representados. Por el principio de representación, las acciones

*y decisiones del representante producen sus efectos en los representados [...]*³¹

Además, agrega que por un lado la persona que representa *tiene una voluntad propia y libre* y que por el otro, el que representa que *está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado*³².

El mandato representativo surge durante revolución francesa de 1789. Inicialmente los delegados o diputados estaban sujetos al mandato imperativo, pero debido a los acontecimientos sucedidos, se vieron en la necesidad de modificar su situación jurídica, de ser los representantes de villas o regiones se convirtieron en los representantes del Estado-Nación, sobre esto Bernardo Bátiz agrega: *La nueva forma de mandato representativo, contrapuesto al mandato imperativo, se plasmó muy pronto en la Constitución, que prohibió tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación del mandato*³³.

Se considera que en la actualidad esta tradición jurídica de corte liberal, ha sido una causa por la cual no se nutre el diálogo en torno a actos mayormente relacionados con la democracia directa como la cuestión del mandato imperativo y la revocación del mandato, el referéndum o plebiscito a los representantes populares.

Parece que para la mayoría de los liberales existe una animadversión hacia el mandato imperativo, sinceramente se desconoce claramente el fenómeno del asunto, pero se puede intuir que es porque atenta contra la voluntad propia y libre del representante.

Sobre el mandato imperativo, Bernardo Bátiz, refiere que:

*[...] durante la Edad Media y posteriormente, hasta los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, prevaleció lo que se llamó el mandato imperativo para los representantes, con este mandato los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar[...]*³⁴.

Además, agrega que, durante el periodo de los Estados Generales en Francia, los diputados *llegaban a París de todos los rincones de Francia con sus cahiers* (cuadernos), *en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias*³⁵. Pero como ya se dijo esta situación cambio y de ser representantes de regiones o villas de Francia se convirtieron en representantes de toda Francia.

En resumen, mientras que el mandato imperativo, representa de forma directa a las villas,

³¹ Bernardo Bátiz, *Teoría del Derecho Parlamentario*, p. 104.

³² Bátiz, *ídem*.

³³ Bátiz, *ibíd.*, p. 106.

³⁴ Bátiz, *ídem*.

³⁵ Bátiz, *ídem*.

comunidades, entidades federativas o territoriales. El mandato representativo, representa al Estado como nación.

Cabe destacar que Bernardo Bátiz, dedica casi dos cuartillas para emitir una postura crítica sobre la preminencia que ha tenido el principio de representación frente a la hegemonía de los partidos políticos, durante el último periodo de la historia, al respecto se destacan, dos ideas principales:

1. Los legisladores no actúan como representantes del pueblo, actúan como representantes de partido o de las categorías sociales a las que pertenecen, esto ocasiona que el interés común se vea opacado por los intereses parciales y sectoriales. Sobre esto, es importante distinguir claramente los intereses subjetivos, o de clase o de partido del interés colectivo o estatal o nacional. Es por ello que la presente propuesta afirma que el futuro senador tiene la obligación ético-epistémica de obrar no conforme a los intereses subjetivos, sino conforme al interés objetivo, que atiende criterios más cercanos al interés nacional.
2. Los legisladores antes y después de emitir una votación, actúan en bloques o grupos de partido, bajo la sombra de un líder, o por compromisos contraídos de partido, esto ocasiona que muchas veces *los debates, las discusiones y los argumentos en tribuna* generados no sean tomados en cuenta. Sobre esto, es importante distinguir que el legislador no es una vaca más del rebaño, sino un pastorcito que ejerce la labor intelectual de guiar el rebaño. En definitiva, el futuro senador que esta ocupando el curul no debe estar ahí por su cara bonita, o por que tiene dinero, o porque es hijo del gobernador. El futuro senador ocupará su cargo público porque ha ganado su puesto por las cualidades intelectuales desarrolladas que lo caracterizan.

En general se afirma, que una premisa importante de la presente propuesta, es revivir el mandato imperativo y buscar su compatibilidad con el mandato de representación. Se considera que la labor del senador no se debe limitar exclusivamente a una representación de forma abstracta e individual de las Entidades Federativas o del Estado-Nación, sino por el contrario debe haber constante interacción con los agentes políticos de estas (ciudadanos, legisladores, funcionarios de las Entidades Federativas).

La paridad de los sexos en la representación del Senado

En el presente apartado se busca argumentar que la función del senador, no puede estar limitada al predominio de un solo sexo en la cámara, sino que es necesario que haya senadores varones y mujeres.

Mientras que el sexo es el reflejo de los atributos que la naturaleza dota a cada individuo, el género es una construcción cultural, reflejo de atributos o roles sociales que se pueden transformar o de-construir.

Culturalmente ha permeado la idea de que la mujer al ser capaz de engendrar, su papel corresponde con las labores de crianza y preservación de la especie. El afán por preservar la especie y su institucionalización cultural, terminó por desplazar a la mujer al ámbito privado y cerrado, ocasionándole escaso desarrollo individual frente al individuo varón, esto terminó por generar una actitud de dominación y tutela del sexo masculino frente al sexo femenino: la afirmación de una supuesta capacidad intelectual disminuida de la mujer y una especie de superioridad del varón frente a la mujer, ha provocado una serie de mal-trato, violencia y discriminación a la mujer³⁶:

Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, refieren que la revolución democrática que encabezó principalmente la Revolución Francesa de 1789³⁷, entre otros aspectos, vino a reivindicar la lucha y resistencia de las mujeres frente a la dominación masculina³⁸.

³⁶ [...] Estas ideas, estos conceptos han considerado que hay una pretendida superioridad física e intelectual del hombre y una debilidad de la mujer, esto se supone que son las leyes de la naturaleza, y esto esta reforzado repito por normas jurídicas y religiosas, y ha llevado a que haya esta actitud que cuando se rompe, pues provoca la violencia, porque (sic) porque, si un hombre considera que el es el que manda y la mujer debe obedecer, y cuando una mujer no obedece pues sobreviene la violencia, porque hay todas estas raíces histórico culturales que la justifican. Parfraseando a la Dra. Patricia Galeana que dice que el origen de la discriminación esta muy relacionado con las raíces histórico-culturales que han sido reforzadas por distintas concepciones filosóficas, jurídicas, religiosas, pseudocientíficas. [...] “Grandes maestros- Historia de la lucha de las mujeres por sus derechos en México”, curso impartido por la Dra. Patricia Galeana (curso en línea) <<https://www.youtube.com/watch?v=xRM9uvrucBc>>, de 15’05’’ a 16’50’’.

³⁷ Sobre esto, los autores señalan que [...] el momento clave en los comienzos de la revolución democrática puede ubicarse en la Revolución francesa, ya que, como lo ha señalado Francois Furet, fue el nivel del imaginario social que surgió entonces algo verdaderamente nuevo con la afirmación del poder absoluto del pueblo. Es allí donde, según él, se sitúa la verdadera discontinuidad: en el establecimiento de una nueva legitimidad, en la invención de la cultura democrática. [...] Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista, hacia una radicalización de la democracia*, p. 255.

³⁸ [...] Es solamente en ciertos casos que las resistencias adoptan un carácter político y pasan a constituirse en luchas encaminadas a poner fin a las relaciones de subordinación en cuanto tales. Si en el curso de los siglos ha habido múltiple formas de resistencia de las mujeres a la dominación masculina, es sólo bajo ciertas condiciones y formas específicas que ha podido nacer un movimiento feminista que reivindica la igualdad (igualdad jurídica, primero, y en otros aspectos más tarde)[...] Laclau, *ibíd.*, p. 251.

Asimismo, para los hombres libres revolucionarios era fundamental crear las condiciones para transformar las relaciones sociales. La lucha feminista es una lucha por la democracia social que aspira a que los individuos que históricamente han sido desconocidos en la toma de decisiones, sean reconocidos. Los autores comentan que una de los ideales políticos feministas³⁹ es *la transformación de una relación social que construye a un sujeto en relación de subordinación*⁴⁰.

Para estos autores la relación de subordinación es *aquella en la que un agente está sometido a las decisiones de otro*⁴¹. Se podría decir que en este tipo de relaciones de subordinación no existe un antagonismo que evidencie la opresión o la dominación en la que las relaciones pueden verse involucradas. El asunto consiste en subvertir estas relaciones de subordinación por medio de discursos renovados y objetivos que generen cierta paridad o equivalencia entre las relaciones que implican una subordinación.

Anteriormente al siglo XVIII, el discurso tradicional mantenía a las mujeres en un Estado de subordinación, en la que se les relegaba al ámbito privado, no existía opresión⁴² puesto que el *ethos colectivo, las leyes y las costumbres* fundamentaban y justificaban esas relaciones de subordinación. Pero en el momento en que los hombre libres dan vida a las luchas por la libertad, la igualdad y la democracia⁴³, el discurso tradicional se interrumpe y el nuevo discurso renovado subvierte y transforma el esquema valorativo social, surgiendo nuevos antagonismos⁴⁴.

De ahí que si en el *ethos* político no se hubiera impuesto *el principio democrático de*

³⁹ Sobre esto, los autores comentan más adelante que las luchas feministas han sido un proceso gradual en el que en primer lugar la mujeres ganaron terreno en los derechos políticos, después en la igualdad económica, hasta llegar a nuestros días en que el feminismo ha permeado otros terrenos como las universidades, los hospitales, la industria. *cfr.* Laclau, *ibíd.*, pp. 256 – 257.

⁴⁰ Laclau, *ibíd.*, p. 251.

⁴¹ Laclau, *ibíd.*, p. 252.

⁴² Sobre esto, los autores definen las relaciones de opresión como *aquellas relaciones de subordinación que se han transformado en sedes de antagonismo*. Laclau, *ídem*.

⁴³ [...] *Jes solo a partir del momento en que el discurso democrático va a estar disponible para articular las diversas formas de resistencia a la subordinación, que existirán las condiciones que harán posible la lucha contra los diferentes tipos de desigualdad. En el caso de las mujeres podría citarse como ejemplo el papel jugado en Inglaterra por Mary Wollstonecraft, cuyo libro Vindication of rights of women, publicado en 1792, determina el nacimiento del feminismo, por el uso que en él se hace de discurso democrático, que es desplazado así del campo de la igualdad política entre ciudadanos al campo de la igualdad entre los sexos [...]* Laclau, *ibíd.*, p. 254.

⁴⁴ [...] *Para tomar una vez más el caso del feminismo, es porque se les niega en tanto que mujeres un derecho que la ideología democrática reconoce en principio a todo ciudadano, que aparece una fisura en la construcción del sujeto femenino subordinado, de la que puede surgir un antagonismo*. Laclau, *ibíd.*, p. 261 – 262.

libertad e igualdad para el hombre, no se hubieran generado las condiciones que rompen con los esquemas del anterior modelo político y permiten el ascenso del antagonismo de la lucha feminista⁴⁵. Se podría afirmar que la lucha feminista viene a 1. *Transformar las relaciones sociales* y 2. *Desplazar a las mujeres a nuevas áreas de la vida social del imaginario constituido en torno al discurso liberal democrático*⁴⁶.

En el siglo XXI, la participación de las mujeres en todas las esferas posibles se torna fundamental para el ejercicio y respeto de los derechos humanos. En la época de la igualdad de oportunidades es indispensable que ante toda la carga cultural que descansa en el grueso de la sociedad civil, se comience a trabajar en establecer una nueva carga valorativa, una nueva moral que reivindique las capacidades intelectuales de las mujeres, revitalice y distribuya la carga social que históricamente se le a atribuido.

Por ejemplo, sobre el papel que tiene la mujer en la reproducción humana, si se parte de la premisa de que los seres humanos en general gozamos de cualidades epistémicas, cualidades que nos permite formar nuestros propios argumentos, por lo tanto, las mujeres no pueden ser privadas o ver disminuidas sus capacidad y potencialidades intelectuales, por el hecho de su condición fisiológica para engendrar. Por lo que se podría afirmar, que engendrar no es un impedimento para la labor intelectual que implica la tarea legislativa en el Senado.

Otra de las medidas para combatir esta carga cultural negativa es la discriminación positiva. La discriminación positiva o acción afirmativa, es uno de los intentos de carácter político que buscan combatir las ideas y creencias arraigadas en la sociedad civil.

Una acción afirmativa consiste en inducir un acto de discriminación positiva, de manera temporal, para ejercer un tratamiento preferencial a un determinado grupo social minoritario⁴⁷, para que éste pueda acceder de forma igualitaria a servicios o espacios que históricamente les han sido negados. Una de las finalidades de la acción positiva es materializar la igualdad de oportunidades.

En el documento electrónico *Acciones afirmativas que promueven la participación*

⁴⁵ Sobre esto, los autores comentan que la originalidad de la Revolución Francesa radica en *la afirmación del poder absoluto del pueblo [...] Esta ruptura con el Ancien Régime, simbolizada por la Declaración de los Derechos del Hombre, proporcionará las condiciones discursivas que permiten plantear a las diferentes formas de desigualdad como ilegítimas y antinaturales, y de hacerlas, por tanto, equivalerse, en tanto formas de opresión. Esto es lo que va a construir la fuerza subversiva profunda del discurso democrático, que permitirá desplazar la igualdad y la libertad hacia dominios cada vez más amplios.* Laclau, *ibíd.*, pp. 255 – 256.

⁴⁶ Laclau, *ibíd.*, p. 272.

⁴⁷ n. Indígenas, afrodescendientes, estudiantes, jóvenes, ancianos, mujeres, incapacitados, homosexuales.

*política de la mujer*⁴⁸ establece como acciones afirmativas de mayor alcance: 1. Las cuotas de género⁴⁹; 2. Los programas e iniciativas dirigidas al fortalecimiento político de la mujer.

De acuerdo con el portal informativo de la Comisión Interamericana de Mujeres, las cuotas de género son medidas políticas que establecen los gobiernos y buscan *reservar para las mujeres un porcentaje determinado de puestos de toma de decisiones o candidaturas políticas*⁵⁰, con la clara intención de *superar los obstáculos que les impiden (a las mujeres) ingresar en la política del mismo modo que sus colegas masculinos*⁵¹. Además estas cuotas parten de los supuesto de que 1. *Existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades efectiva entre grupos o individuos.* 2. *Las condiciones sociales, por sí solas, no solucionan las desigualdades existentes en una sociedad*⁵².

Es muy importante que se siga procurando las acciones afirmativas para elección de senadores, pues son medidas correctivas que están respaldadas políticamente por los Estados y que tienen como fin reivindicar los derechos de las mujeres.

Aunque se podría agregar que hace falta trabajar en el *ethos colectivo* materializado en las costumbres, para transformar las prácticas sociales de este tipo de minorías, y no generar una dependencia exclusiva de las acciones afirmativas. Es mejor que en el pensamiento de las personas, existan razones que con firmeza sostengan que en la sociedad del Siglo XXI, los roles sociales que ejercen tanto los varones como de las mujeres son compatibles con muchas cuestiones que involucran una labor intelectual más seria, a que por ejemplo, las cuotas de género sean vistas como una mera imposición de las feministas. Es mejor que haya una aceptación interna en la colectividad, de que tanto las mujeres como los varones pueden alcanzar las altas esferas, a que muchos sectores sigan casándose con su necesidad de prácticas desiguales, y sigan obstaculizando el proceso de transformación social.

Para concluir este apartado, es importante sacar a relucir el caso del lenguaje inclusivo, un debate que últimamente ha ocupado diversos espacios como aulas universitarias, medios

⁴⁸ *cfr.* OEA-CIM, “Acciones afirmativas que promueven la participación política de la mujer”, documento informativo [en línea], <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/ComisiónInteramericanadeMujeres/AccionesAfirmativas/tabid/960/Default.aspx>>

⁴⁹ *vid.* OEA-CIM, “Cuotas de género”, documento informativo [en línea], <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/ComisiónInteramericanadeMujeres/ParticipaciónPol%C3%ADtica/Cuotasdegenero/tabid/961/Default.aspx>>

⁵⁰ OEA-CIM, “Cuotas de género”, *ibíd.*

⁵¹ OEA-CIM, “Cuotas de género”, *ibíd.*

⁵² OEA-CIM, “Cuotas de género”, *ibíd.*

de comunicación o redes sociales.

Anteriormente la marca de género de muchos sustantivos que nombraba profesiones tradicionalmente desempeñadas por varones, hacía la designación exclusivamente en masculino y femenino para designar cosas distintas⁵³, en el caso del masculino para denotar la función, por ejemplo, *el coronel* y en el caso del femenino para denotar a la esposa del varón que ejercía la función, *la coronela* (la esposa del coronel). La Academia Española aclara que esta situación ha cambiado, debido a la nueva apertura de la mujer en espacios que tradicionalmente fueron ocupados por varones. Sobre estos sustantivos la Academia se refiere a dos actividades que principalmente se han visto modificadas:

- El caso de los numerosos términos en masculino que designan cargos, títulos o profesiones, en los que ha predominado la desinencia **-a** para hacer la diferencia entre profesional varón y profesional mujer: (*abogado-abogada, biólogo-bióloga, ingeniero-ingeniera*)⁵⁴. Esto también coincidiendo con el nombre de las ciencias o las artes como (física, informática, política, técnica). Además de que en algunos países se sigue utilizando el/la médico, el/la músico.
- El caso de los términos marciales, que *se consideran comunes en cuanto al género los sustantivos que designan grados de la escala militar: (el/la capitán, el/la coronel, el/la sargento)*. Aunque se ha llegado registros de casos, en algunos países hispanoamericanos, en que los hablantes usan la desinencia -a para designar los grados: (*el capitán/la capitana, el coronel/la coronela*).

Sobre esta cuestión pertinente hacer la pregunta, si cuando se nombra senador y senadora existe una diferencia fundamental en cuanto a la manera de referir semánticamente al sujeto varón/mujer que se va a encargar de legislar ¿es diferente un senador varón de un senador mujer? ¿la designación atiende a: 1. la función o 2. al sujeto sexuado que ejerce la función?

Como ya se comentó en la antigüedad, a las esposas de los varones que desempeñaban una función “culturalmente masculina”, se les nombraba “por respeto y cortesía” con el femenino. Entonces a la esposa del coronel, se le nombraba coronela, y a la esposa del gobernador, gobernadora. Sobre esto, es importante resaltar que en la antigüedad, la carga

⁵³ Real Academia Española *et al.*, *Nueva gramática BÁSICA de la lengua española*, 2. *El género*, p. 19.

⁵⁴ Sobre esto la Academia Española comenta que: *Empiezan a extenderse algunos sustantivos femeninos correspondientes a masculinos no acabados en -o, como bedela, concejala, fiscalía o jueza, entre otros. Sin embargo, su aceptación es desigual en los distintos países hispanohablantes.* RAE, *ídem*.

semántica asociada a gobernador era muy diferente al de gobernadora. El gobernador era el que gobierna, la gobernadora era la esposa del gobernador. Ahora en la actualidad que se comienzan a utilizar gobernador y gobernadora indistintamente, el colectivo cultural captará que la situación es distinta y que la igualdad de oportunidades es tanto para varón como para mujer o seguirá conservando en sus costumbres culturales esa forma antigua de asociar los cargos públicos, que se ocupaba principalmente como forma de cortesía para incluir por respeto a la esposa del funcionario, pero no se tomaba en serio su papel de mujer.

En general, la lengua y la cultura están muy relacionadas entre sí, porque la cultura dota de sentido al modo en que percibimos el mundo y lo nombramos. Siguiendo con este razonamiento, se agrega que si se quiere superar la carga culturalmente valorativa de la mujer, es perjudicial que una profesión, actividad o función sea nombrada conforme al sexo, esto es que, existan médicos y medicas, presidentes y presidentas, senadores y senadoras.

Se afirma esto porque la función es objetiva e imparcial, y no atiende a particularidades o accidentes (formas especializadas de nombrar) como el sexo, el color, la orientación sexual o la religión. La mujer tiene una carga cultural de valores que se asocian con la maternidad, la belleza, la fragilidad.

En suma, es perjudicial estar nombrando conforme a los accidentes de los sujetos que legislan o desempeñan cierta función profesional. A pesar de que el término senador, sea un término masculino, por orígenes culturales, denota una función que se debe cumplir, independientemente de si se es varón, mujer, transexual, hermafrodita u otra condición, entonces más que un sustantivo masculino, es un sustantivo común en cuanto al género, es decir que la presente propuesta considera que es válido decir el senador/la senador.

Se recalca que es correcto decirlo por cuestiones que atienden a la función que esta operando el sujeto. Ya sea varón o sea mujer, el legislador está cumpliendo un cargo que demanda el ejercicio de cualidades intelectuales que son afines tanto para el sexo femenino como para el sexo masculino, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos legalmente.

Si se aspira a una igualdad sustantiva, se considera que el sexo o los cuerpos sexuados son una cuestión irrelevante a la hora de nombrar a un individuo que desempeña una función pública, por lo que se considera que es más pertinente e igualitario privilegiar la función sobre el sujeto, lo objetivo frente a lo subjetivo.

Heterogeneidad: Estado Plurinacional e Intercultural y sus interacciones con el Senado

Ante la enorme tradición dominante que invisibiliza y somete a las naciones minoritarias, y se cree con el exclusivo derecho de habitar exclusivamente el mundo. Se adhiere este breve apartado para no dejar por desapercibida la relación que existe entre la representación política del Senado y naciones indígenas y afrodescendientes principalmente.

Como se puede percibir en la historia general del territorio mexicano, una de las cualidades por la que destaca este país, es por la cuestión relativa a la amplia heterogeneidad (diferentes estirpes o razas) y multiplicidad de naciones (con cultura, lengua y cosmovisión propias), y si se quiere hablar de un Estado democrático es menester incluir a estas naciones en los mecanismos de representación popular como el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Senadores.

De acuerdo con Luis Villoro, el término *nación* engloba una serie de características como lo es habitar *una comunidad de cultura*, gozar de una *conciencia de pertenencias*⁵⁵, compartir un *proyecto en común* y estar en relación con un *territorio* en el tiempo⁵⁶, además si se hace una relación entre *nación-etnia*, se podría decir *que una nación, considerada como unidad de cultura y de proyecto histórico, podría incluir varias etnias que difieren en los dialectos utilizados. Por ejemplo, los tzotziles, tzeltales, tojolabales y mames podrían considerarse etnias componentes de una nación maya. En este sentido, <nación> sería una o varias <etnias> que conservan un patrón de cultura común, una unidad histórica y una referencia territorial*⁵⁷.

Por otro lado, este filósofo identifica dos clases de nación: la histórica y la proyectada. Sobre la nación histórica se podría decir que se reconoce la existencia de un pasado común, y una herencia de costumbres y creencias que sustentan y dan origen a continuidad cultural.

En cambio, en la nación proyectada influye <la voluntad y decisión de construirla por encima de la nación histórica>, al respecto el filósofo dice: *En las naciones <proyectadas>*,

⁵⁵ Es importante resaltar desde la óptica del individuo, la diferencia ontológico-epistémica que hay entre pertenecer a un Estado y pertenecer a una Nación: *La pertenencia a una nación se define por una autoidentificación con una forma de vida y una cultura; la pertenencia a un Estado, por sumisión a una autoridad y al sistema normativo. Pertenecer a una nación es parte de la identidad de un sujeto; pertenecer a un Estado, en cambio, no compromete a una elección de vida.* Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 18.

⁵⁶ Para ampliar la información al respecto se puede hojear el texto Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, pp. 13 – 16.

⁵⁷ Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 19.

*en cambio, el énfasis pasa de la aceptación de una identidad heredada a la decisión de construirla. La pertenencia a la nación se mide por la adhesión a un proyecto hacia el futuro, decidido en común. La nación proyectada puede rechazar una nación histórica antecedente e intentar forjar sobre sus ruinas una nueva entidad colectiva*⁵⁸.

Además, Luis Villoro dice que asociar Estado con la Nación, es un invento de la modernidad, pues son pocos los Estados que coinciden con unidad nacional como lo son Francia, Suecia o los Países Bajos, pues el resto de los países comparten una enorme diversidad cultural y lingüística, es así que existen Estados con una multiplicidad de Naciones como Rusia, Canadá, Bélgica o la India, Estados que reconocen variantes regionales como el Federalismo Alemán, o Estados que tienen una nacionalidad dominante y otras minorías como es el caso de China y México, e incluso puede haber varios Estados con una sola nación o naciones sin Estado.

El *Estado-Nación* es un ejemplo de una nación proyectada o realidad construida, que en el siglo XVIII – XIX logra una consolidación definitiva, con el respaldo de los liberales revolucionarios. Algunas de las características que se pueden describir de este modelo de Estado son⁵⁹:

- La vasta tendencia unificadora, centralista y homogénea, que se expresa en el establecimiento de un poder único que:
 - 1. En lo jurídico, hace *tabula rasa*, esto es que por medio de la voluntad general de la ley no reconoce la enorme desigualdad o heterogeneidad que históricamente se ha dado y por ello mismo no hace distinciones de ninguna índole;
 - 2. En lo cultural, desconoce la variedad de cosmovisiones, lenguas y conocimientos y se arraiga mediante la imposición de una sola lengua, sola educación, una sola forma de vida;
 - 3. En lo económico con el acuerdo compartido de las pesas y medidas, la moneda única, sistema fiscal unificado la ampliación de las vías de circulación y comunicación, el establecimiento de las mismas reglas de propiedad e intercambio;
 - 4. En lo político con el ascenso de la ideología del nacionalismo.
- Justificación teórica de las ideas de Jean Bodin y Thomas Hobbes, esto se puede apreciar

⁵⁸ Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 16.

⁵⁹ Estas características se retoman del texto de Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, pp. 24 – 39.

en el nuevo sentido del concepto *soberanía* que tiene que ver más con la totalidad de ciudadanos que componen la nación que con otras ideas anteriores; o en la nueva concepción del Estado como un contrato social o asociación entre individuos que se unen por voluntad propia y en libertad para crear al Estado.

- La supresión, el sometimiento y el encajonamiento de una variedad de grupos, estamentos, comunidades, naciones o conjuntos de individuos a una sola categoría ficticiamente construida y abstracta: el ciudadano⁶⁰, sobre esto se rescata lo siguiente del autor en comento: *el individuo debe hacer a un lado sus peculiares rasgos biológicos, étnicos, sociales o regionales, para convertirse en simple ciudadano, igual a todos los demás. La función de ciudadano hace abstracción de toda diferencia, lo despoja de su pertenencia a comunidades concretas para, en igualdad de condiciones con todos los demás individuos, formular un nuevo <contrato social>*⁶¹
- La transformación de un estadio agrícola, a un estadio industrial y de libre circulación de mercancías. Un régimen “moderno y progresista” que dé sustento al Estado capitalista.

Durante la conformación del *Estado-Nación* se pueden notar una serie de elementos con los que fueron discriminadas las comunidades indígenas:

El primero de ellos es el relativo al notable paternalismo⁶² que se ejerció por parte de la corona y las compañías eclesiásticas, que por medio de una protección jurídica se les dotó de una autonomía y un relativo aislamiento, pero se les dejó indefensos ante los cambios y los vientos de liberalismo y el Estado moderno.

El segundo, tiene que ver con el desconocimiento político por parte de estas naciones de la ideología individualista de los hombres libres, que en principio no generó la plataforma

⁶⁰ *La <nación> emana de la voluntad del <pueblo>. Pero, ¿qué se entiende entonces por <pueblos>? Frente a la idea de <pueblo> como grupo con una identidad propia, se entiende ahora por ese término la suma de ciudadanos individuales, con independencia de su situación social, de su pertenencia a determinadas comunidades, clases, culturas. La nación moderna no resultó de la asociación de grupos, estamentos, comunidades, naciones distintas; fue producto de una decisión de individuos que comparte una sola cualidad: ser <ciudadanos>. Villoro, Estado plural..., ibíd., pp. 25 – 26.*

⁶¹ Villoro, *Estado plural...*, ibíd., p. 26.

⁶² Dentro de las dos caras del virreinato español ya mencionadas anteriormente Luis Villoro comenta que [...] los derechos de los indígenas aunque disminuidos por un paternalismo que los consideraba menores de edad, fueron reconocidos en las Leyes de Indias; las <repúblicas de indios>, separadas de los españoles, ofrecieron un refugio donde se preservó parte de la especificidad de las viejas culturas. Incluso se hablaba de >naciones> al referirse a los pueblos originarios; estos conservaron una organización de base: la comunidad indígena.

democrática para consultarles a estas naciones sobre su proyecto democrático liberal. Los liberales demócratas nunca consultaron ni entablaron comunicación con las naciones indígenas, ni tampoco buscaron generar una síntesis o convergencia⁶³ que se materializada en prácticas que en la actualidad se bautizan como multi e inter-culturales. Por el contrario se les encajonó en la categoría de ciudadano⁶⁴, con una nueva forma colonización por medio de la maquinaria del Estado, manipulada por un grupo reducido de criollos y mestizos, que si bien, desde el enfoque liberal, es un noble concepto, desde el punto de vista de estas naciones indígenas, termina por disminuir y precarizar su forma de existencia, al punto de conducirlos a su extinción.

El tercero de ellos esta en relación más con una participación política pero limitada e incapaz de generar alternativas⁶⁵, que termina por sobrevivir en los discursos pero no en los hechos: *Pero esa corriente revolucionaria –al igual que la de Hidalgo y de Morelos un siglo antes—fue derrotada. No prevaleció ese nuevo <sentido> de nación. Zapata y Villa se convirtieron en estatuas de bronce, mientras triunfaba de nuevo la concepción liberal del Estado-nación*⁶⁶.

Finalmente, el último punto esta más relacionado con el andamiaje de corte económico, al que en la actualidad siguen sometidas estas naciones, y es lo que Don Pablo González Casanova refieren como colonialismo interno.

Para este autor el colonialismo interno se presenta de distintas formas, la primera de ellas consiste en la monopolización del comercio y el crédito hacia comunidades indígenas o

⁶³ [...] *La homogeneización de la sociedad nunca consistió, de hecho, en una convergencia de las distingas culturas y modos de vida regionales en uno que los sintetiza, sino en la acción de un sector dominante de la sociedad que, desde el poder central, impuso su forma de vida sobre los demás.* Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 28.

⁶⁴ El nuevo sentido que atribuía el concepto ciudadano, enarbolado por los hombres libres, desconoció ampliamente a las diferencias ético-epistémico-ontológicas de las naciones indígenas, a propósito de esto Luis Villoro comenta: *La soberanía recae en el <pueblo> entendido como el conjunto de individuos iguales en derechos, desaparecen las distinciones entre sujetos de pueblos diferentes dentro del Estado: ya no hay criollos, ni castas, ni indios, todos son ciudadanos. En realidad, la constitución del nuevo Estado es obra de un grupo de criollos y mestizos que se impone a la multiplicidad de etnias y regiones del país, sin consultarlos. Los pueblos indios no son reconocidos en la estructura política y legal de la nueva nación.* Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 41.

⁶⁵ [...] *La corriente localista y popular, ahogada en el siglo XIX, vuelve a resurgir en la Revolución, en su línea agraria: la de Villa y Zapata. No era compatible con la tendencia restauradora del Estado liberal, de Madero y Carranza. A la inversa de ésta, sus intereses eran más concretos, estaban ligados a contextos locales, a las tierras, a las comunidades, a los municipios. No tenían un proyecto clara del Estado-nación y fueron incapaces de oponer al carrancismo una alternativa al gobierno nacional. Su preocupación era la tierra y, por ello, sus exigencias eran las autonomías locales, no el gobierno nacional.* Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 45.

⁶⁶ Villoro, *Estado plural...*, *ibid.*, p. 46.

naciones minoritarias, por parte de la Metrópoli o el Centro Rector: *el “Centro Rector” [...] ejerce un monopolio sobre el comercio y el crédito indígena, con “relaciones de intercambio” desfavorables para las comunidades indígenas, que se traducen en una descapitalización permanente de éstas a los más bajos niveles. Coincide el monopolio comercial con el aislamiento de la comunidad indígena respecto de cualquier otro centro o mercado*⁶⁷.

Además este autor identifica una especie de círculo vicioso inmerso en la estructura de muchas de estas naciones, que empeora y marginaliza su nivel de vida⁶⁸.

A pesar de que se podría decir que después de la Revolución Mexicana pocos fueron los avances sustanciales en los que se vieron beneficiados estas naciones, si no es que fue nulo el avance, esto sin olvidar las presiones que pudo haber ejercido el gobierno mexicano a estas naciones, había cierta resistencia y aguante por parte de las naciones indígenas ante las arbitrariedades de los gobiernos mexicanos.

Con el ascenso de una globalización de corte neoliberal, las naciones vieron amenazadas su forma de subsistir y se vieron en la necesidad de manifestar su malestar ante el cambio de ruta política del gobierno mexicano.

Es así que en Chiapas, en enero de 1994, se rebela ante el gobierno mexicano, el movimiento político indígena armado llamado *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN). Este ejército estaba integrado por naciones indígenas en condiciones de marginación y pobreza, que demandaban al Estado una forma más digna de vivir.

Después de una serie de diálogos entre los representantes del EZLN y el gobierno mexicano, se firmaron los Acuerdos de San Andrés en 1996, un compromiso político que adquirió el gobierno para garantizar: *Mayor autonomía e igualdad. *Respeto y reconocimiento a la cultura y lenguas propia de estas naciones.*Reconocimiento de derechos

⁶⁷ Pablo González, *La democracia en México*, pp. 105 – 106.

⁶⁸ [...] *economía de subsistencia predominante, mínimo nivel monetario y de capitalización; tierras de acentuado pobreza agrícola o de baja calidad (cuando están incomunicadas) o impropias para la agricultura (sierras) o de buena calidad (aisladas); agricultura y ganadería deficientes (semillas de ínfima calidad, animales raquíuticos, de estatura más pequeña que los de su género; técnicas atrasadas de explotación, prehispánicas o coloniales, (coa, hacha, malacate); bajo nivel de productividad; niveles de vida inferiores al campesino de las regiones no indígenas (insalubridad, alta mortalidad, alta mortalidad infantil, analfabetismo, raquitismo); carencia acentuada de servicios (escuelas, hospitales, agua, electricidad); fomento del alcoholismo y la prostitución (por los enganchadores y ladinos), agresividad de unas comunidades contra otras (real, lúdica, onírica), cultura mágico-religiosa y manipulación económica [...] y política. [...]* González, *ibíd.*, pp. 106 – 107.

colectivos, como por ejemplo la aceptación de usos y costumbres para la elección de autoridades o la aceptación de formas de organizarse distintas a la nación mayoritaria. Acuerdos que no fueron cumplidos por completo.

En suma, existe una deuda histórica por parte de los gobiernos futuros con estas naciones, pues en la actualidad más de siete millones de ciudadanos mexicanos (6.5% de habitantes mayores de tres años) son hablantes de una lengua indígena y más de un millón de ciudadanos mexicanos (1.2% de habitantes mayores de tres años) se consideran descendientes del pueblo africano, esto es aproximadamente un total del 8 % de la población mexicana.

A partir de que una porción significativa de estas naciones participa cada vez de forma más activa en el escenario político⁶⁹, se comienza a gestar un nuevo sentido que renueva la manera en que se manifiestan estas culturas y cosmovisiones que son distintas a la nación mayoritaria⁷⁰. Este nuevo sentido, dota al Estado Mexicano de una nueva identidad, una identidad nacional que reconoce muchas naciones. Es por ello que la lucha por el reconocimiento de Estado multinacional sigue pendiente.

Antes de pasar a las reflexiones, se retoma la distinción semántica entre multiculturalismo e interculturalismo.

A pesar de que hay muchos equívocos al tamaño de las propuestas y percepciones de los teóricos, algo por lo que se podría empezar es por distinguir el par multiculturalidad⁷¹

⁶⁹ Es importante referir a las diferentes luchas por parte de este sector tan representativo de la población mexicana como 1. El descubrimiento del movimiento zapatista en 1994, que inicialmente era un ejército de civiles, buscó generar un acuerdo con el gobierno federal durante los acuerdos de San Andrés, fue fundador del Congreso Nacional Indígena y de forma más reciente adquirió el estatus del movimiento político con el que postuló como candidato a la presidencia a María del Jesús Patricia Martínez “Marichuy”, en las elecciones de 2018; 2. Las luchas por la autodeterminación y el reconocimiento del municipio indígena, ya sea mediante acciones materializadas como el reconocimiento político de las autoridades tradicionales nombradas por usos y costumbres o el derecho a administrar y decidir sobre los recursos económicos del presupuesto público de manera colectiva, como es el caso de ciertos litigios abogados por el *Colectivo Emancipaciones*, entre los que están: la comunidades purépecha de San Francisco Cherán, San Francisco Pichátaro, San Felipe de los Herreros, y también de la comunidad de Santa Clara del Cobre y Santa Fe de la Laguna, todos en el Estado de Michoacán; 3. La organización de civiles y comuneros en las cuestiones relativas a la seguridad e integridad personal y colectiva por medio de las policías comunitarias y autodefensas, principalmente en la zona del Estado de Guerrero.

⁷⁰ Aunque se podría decir que a pesar de que la nación mayoritaria siempre va a ejercer cierta dominación sobre las otras naciones minoritarias, existe un punto a favor de estas naciones, a partir de que el Estado Mexicano reconoce y promueve el carácter multinacional inmerso en el pueblo mexicano.

⁷¹ [...] *la multiculturalidad se distingue por ser un término descriptivo que señala un fenómeno: El de la existencia de varios grupos culturales en un mismo contexto, y dicho término no puede comprenderse sin su relación con la diversidad cultural en tanto pluralidad de culturas. En este tono, la multiculturalidad afirma la diversidad cultural como una realidad, incluso es hay que decir que la acepta como algo existente no solo como una idea o como una propuesta sino como algo que efectivamente es.* Miriam Hernández, “Sobre los

/interculturalidad⁷² del par multiculturalismo/interculturalismo. La distinción que se podría dar entre los primeros y los segundos conceptos, es que los primeros son fácticos y descriptivos de la diversidad y pluralidad cultural, mientras que los segundos tienen un tinte valorativo, político, regulativo-normativo de la diversidad y pluralidad cultural.

Si se hace un análisis morfológico de los aspectos en común de los últimos términos, se puede notar que comparten la misma raíz *-cultura* y la terminación *-ismo*, que en un sustantivo significa *sistema, doctrina o modo de ser*⁷³, sobre este aspecto Miriam Hernández comenta que [...] *si bien no puede decirse que el multiculturalismo o el interculturalismo sean una doctrina unificada o un sistema, si puede decirse que se trata de una toma de posición que implica un modo de concebir la constitución de las sociedades en tanto albergan a más de una cultura, ambas posiciones reconocen la pluralidad cultural.*

Estas observaciones generales, obligan a estudiar los términos en su aspecto particular, es así que multiculturalismo⁷⁴ es un término de carácter político, valorativo, normativo, que *expresa un concepto que se refiere a modelos de sociedad que pueden servir como guía para establecer o modificar relaciones sociales, para diseñar y justificar políticas públicas, para tomar decisiones y para realizar acciones*⁷⁵. Desde esta perspectiva, se pone como ejemplo el caso de las naciones indígenas en la época del virreinato, que fueron reconocidas en las leyes de Indias y vivan en sus repúblicas con sus mandos locales, aisladas del gobierno español. Entre algunas características que se identifican con este concepto, se encuentran que:

- Surge en el siglo XX y es utilizado con mayor regularidad en países de tradición anglosajona como Canadá y Estados Unidos de América.
- Se asocia a movimientos políticos de grupos minoritarios: homosexuales, afroamericanos, migrantes, mujeres y grupos étnicos.

sentidos de <multiculturalismo> e <interculturalismo>”, p. 434.

⁷² [...] *la interculturalidad refiere a la interacción o al encuentro específico entre dos o más grupos culturales, suponiendo que las sociedades son multiculturales.* Hernández, *ídem.*

⁷³ Algunas observaciones que se podrían hacer al respecto es que para referir al sujeto que se adhiere a la doctrina o modo de ser el *-ismo* se convierte en *-ista* (multiculturalista, interculturalista) *cfr.* Hernández, *ibíd.*, pp. 439.

⁷⁴ El prefijo *-multi* proviene de la voz latina *multus* [...] *que significa muchos y muchos es un adjetivo. Es una voz que en castellano solo tiene uso como prefijo de vocablos compuestos, para expresar la idea de multiplicidad [...] Multi afirma una pluralidad de elementos, una coexistencia de elementos en una situación o en una condición.* Hernández, *ibíd.*, p. 437.

⁷⁵ Hernández, *ibíd.*, pp. 431 – 432.

- Promueve un proyecto político que aboga por el *reconocimiento de la diversidad cultural de grupos minoritarios en el ámbito legislativo y de ejercicio de políticas públicas, aún cuando también promueve el reconocimiento de la diversidad cultural*⁷⁶.
- Este concepto se asume desde una postura de dominación, que consiste en que la diversidad de grupos minoritarios exigen el reconocimiento de su identidad frente al grupo de poder.

En cambio, el término interculturalismo es un concepto que en principio es utilizado con mayor frecuencia en Europa (para referir el fenómeno migratorio) y en Latinoamérica (para referir la *demanda por el reconocimiento tanto cultural como político de los grupos autóctonos de la región*⁷⁷).

Este término denota cierta interacción o comunidad entre dos o más culturas, un ejemplo de una práctica intercultural podría ser el mito de la malinche que se dice que su lengua madre era el náhuatl, pero aprendió a hablar castellano y esto le permitió entablar comunicación con Hernán Cortés. Otro ejemplo sería el caso de Miguel Hidalgo que aparte del español se cuenta que entendía otras lenguas como el latín, francés, tarasco y otomí.

El interculturalismo a diferencia del multiculturalismo es un término más elaborado, pues da por hecho y reconoce que en la sociedad hay una multiplicidad de culturas, y procura entender algo más: su interacción.

Esta palabra puede ser vista desde dos acepciones, la primera *se refiere efectivamente a la tematización teórica del fenómeno de la interculturalidad, señalando así un campo de estudios*, y la segunda *se refiere a la posibilidad de un proyecto político de relaciones entre diversas culturas*⁷⁸.

La acepción que interesa rescatar para la presente propuesta es la referente al proyecto político de relación entre diversas culturas. La interacción y relación entre las culturas transforma y modifica a las culturas, y es en el *inter* donde se da ese *espacio del encuentro, de la interacción y la reunión de culturas, un espacio de comunicación que por ser un “en medio de” y un “entre” no es ninguna de las culturas pero es circunstancias de ellas y que las constituye a cada una como distinta de la otra*⁷⁹.

⁷⁶ Hernández, *ibíd.*, p. 437.

⁷⁷ Hernández, *ibíd.*, p. 430.

⁷⁸ Hernández, *ibíd.*, pp. 435 - 436.

⁷⁹ Hernández, *ibíd.*, p. 438.

Si se tiene en claro que el gobierno de la democracia es fundamental para un Estado liberal y se toma en cuenta que el prefijo *-inter* proviene de la voz latina *inter* que en nominativo significa [...] *el espacio entre dos cosas, que reúne pero que no significa a ninguna de ellas*, y en el español pasa como *entre* o *en medio de*⁸⁰ y además se retoma lo dicho anteriormente sobre el reconocimiento del Estado mexicano como un Estado Plurinacional, de carácter heterogéneo que reconoce y garantiza los derechos humanos, incluye a las distintas naciones. Entonces lo más correcto sería entender que su Poder Legislativo es un espacio de reunión para que puedan deliberar las diversas ideologías y naciones.

Y para el caso de la propuesta de reforma eventual al Senado, uno de esos *inter* o espacios de unión entre las culturas es, en general el Poder Legislativo, y concretamente la Cámara alta (Senado). Entonces se podría decir que la práctica legislativa que se da en el Senado, mas que una práctica multicultural, es una práctica intercultural.

Derivado de la anterior explicación se concluyen dos puntos importantes: 1. La necesidad de que el Estado, deje atrás el Estado Nacional y establezca una ficción jurídica que reconozca como Estado Plurinacional a todas las comunidades indígenas que habitan territorio mexicano. 2. A partir de este reconocimiento, a modo de representación política intercultural, el Estado mexicano genere los espacio políticos en el Poder Legislativo, incluya al Senado, y garantice la representación política de estas naciones a la hora de la elaboración de las leyes.

⁸⁰ Hernández, *ibíd.*, p. 437.

Función Legislativa o Deliberativa

*Más sabe el diablo por viejo que por sabio.
Dicho popular*

La función legislativa o deliberativa del Senado se cumple mediante su participación en reformas constitucionales, elaboración de normas de carácter general y federal, aprobación de tratados, o en la intervención para los nombramientos de autoridades federales.

Lo que se busca rescatar en este apartado tiene mucha relación con la toma de decisiones y el proceso de deliberación, reflexión, la consideración cuidadosa de las cosas, el pensar bien, el libre balance de las cosas, considerar los pro y contras ante una problemática. En suma generar un cuerpo legislativo de carácter más racional que pasional. En el presente apartado se busca abordar tres aspectos:

1. **El desarrollo del encéfalo: madurez de la corteza prefrontal.** En este apartado se busca cuestionar la edad establecida legalmente para ser senador, a partir de estudios científicos que evidencian que la corteza prefrontal, el órgano ejecutivo del cerebro que nos permite tomar mejores decisiones, tarda en alcanzar su madurez, pasados los treinta años.

2. **Análisis semántico de la palabra “Senado”.** Este apartado se concentra en recuperar el contenido significativo del término senador, para que proponer que el Estado mexicano reconozca su sentido y a partir de eso trabaje en modificar esta institución.

3. **Senado como Cámara de Notables para legislar con prudencia.** En este apartado se hace una reflexión respecto el perfil que se tiene que contemplar para ser Senador: Edad madura que demuestre experiencia y estudios profesionales. Esta perfil se justifica con el principio de igualdad de oportunidades y la fronesis o prudencia que refiere Aristóteles en la *Ética Nicomáquea*.

El desarrollo del encéfalo: madurez de la corteza prefrontal ¿una cualidad necesaria para el futuro senador?

En la actualidad existen diversos campos del conocimiento como la medicina, la biología, la filosofía de la ciencia, la bioética, la filosofía de la mente y las neurociencias que están

interesadas en estudiar la vida en sus distintos modos de operar, esto incluye el fenómeno complejo que implica la conciencia, la mente, la autonomía y la toma de decisiones en las cuestiones públicas. Es importante introducir estos nuevos avances científicos, porque pueden contribuir indirectamente al mejoramiento de las instituciones jurídicas.

Es por ello que la finalidad de introducir este breve apartado en el trabajo no es con la intención de estudiar a fondo esta problemática, por el contrario, lo que se busca generar es un refuerzo científico a la propuesta y un precedente que pueda utilizarse y mejorarse en sucesivos trabajos de investigación.

El tema que ocupa el presente apartado tiene que ver con el desarrollo y funcionamiento del encéfalo y su posible repercusión en la institución del Senado mexicano.

De acuerdo con el diccionario de la Academia Española, el encéfalo *es el conjunto de órganos que forma parte del sistema nervioso de los vertebrados y estos están contenidos en la cavidad interna del cráneo*⁸¹.

Las partes principales del encéfalo adulto son: el tronco encefálico (o tallo cerebral), el cerebelo, el diencéfalo y el cerebro⁸². Cada una de estas partes son importantes en el desarrollo de la propia humanidad, pues sin esta evolución fisiológica no se podría hablar de una civilización o de una cultura.

Para efectos del presente trabajo toma mucha importancia el estudio del cerebro, pues es el ‘asiento de la inteligencia’, ya que otorga la *capacidad de leer, escribir, hablar, realizar cálculos, componer música, recordar el pasado, planificar el futuro e imaginar cosas que jamás han existido*⁸³.

El cerebro está compuesto por *una corteza cerebral externa, una región interna de sustancia blanca cerebral y núcleos de sustancia gris, en la profundidad de la sustancia blanca*⁸⁴. Para los fines de este estudio, específicamente se retomarán algunos presupuestos

⁸¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* [en línea].

⁸² De acuerdo con el glosario de los *Principios de Anatomía y Fisiología* 1) el tronco encefálico se ubica inmediatamente por encima de la médula espinal y es la vía de comunicación entre el encéfalo y el cuerpo; 2) el cerebelo se ubica por detrás del tronco encefálico y es aquel que controla el equilibrio y coordina los movimientos; 3) el diencéfalo se ubica por encima del tronco encefálico y es el que participa en una variedad de procesos sensitivos y motores; y 4) el cerebro con sus dos hemisferios constituye la parte más grande del encéfalo y está ubicado en la parte superior de éste. Gerard Tortora y Bryan Derrickson, *Principios de Anatomía y Fisiología, El encéfalo y los nervios craneales*, p. 528.

⁸³ *cf.* Tortora, *ibíd.*, p. 546.

⁸⁴ Tortora, *ídem*.

que son parte de la corteza cerebral⁸⁵.

De acuerdo con estas investigaciones, la corteza cerebral es el escenario donde se procesa la información de naturaleza sensitiva (áreas de la percepción), motora (áreas del movimiento) y de asociación (áreas de la asociación o formas de integración más complejas, como la memoria, las emociones, el razonamiento, la voluntad, el juicio, los rasgos personales y la inteligencia)⁸⁶.

El área que me interesa destacar ésta incluida dentro de las áreas de asociación que abarca diez áreas (asociación somatosensitiva, asociación visual, reconocimiento facial, asociación auditiva, corteza orbitofrontal, área de Wernicke, área de integración común, corteza prefrontal o área de asociación frontal, área premotora, área del campo ocular frontal).

Dentro de la variedad de estas áreas, la que me interesa rescatar es la corteza prefrontal o área de asociación frontal, que *se relaciona con el desarrollo de la personalidad, intelecto, habilidades complejas de aprendizaje, recuperación de información, iniciativa, juicio, perspicacia, razonamiento, conciencia, intuición, humor, planificación para el futuro, y desarrollo de ideas abstractas*⁸⁷.

En otras palabras, el área de la corteza prefrontal es el área cognitiva que está relacionada con la responsabilidad hacia sí mismo y hacia los demás, la toma de decisiones, el control de los impulsos (inhibe los instintos primarios), el pensamiento abstracto, la planificación. Es también llamada *cerebro ejecutivo* u *órgano de la civilización*⁸⁸.

Para hacer un contraste se podría agregar que a partir de diferentes métodos como la ablación o extirpación experimental (de la corteza prefrontal) en algunos animales no humanos, o estudios que han descrito lesiones traumáticas (en la corteza prefrontal) por accidente o producidas por tumores, o la práctica de la lobotomía en humanos que consiste

⁸⁵ Es una región de sustancia gris que forma el borde externo del cerebro. Aunque sólo mide de 2 a 4 mm de espesor, contiene millones de neuronas dispuestas en capas [...] cuando el tamaño del cerebro aumenta rápidamente, la sustancia gris de la corteza se agranda con más rapidez que la sustancia blanca profunda. Como resultado de ello, la región cortical se pliega sobre sí misma. Los pliegues se denominan giros o circunvoluciones. Las grietas más profundas entre las circunvoluciones se denominan fisuras; las más superficiales se conocen como surcos. La depresión más profunda, la fisura longitudinal, divide el cerebro en una mitad derecha y una mitad izquierda denominadas hemisferios cerebrales. Tortora, *ibíd.*, p. 546.

⁸⁶ *cfr.* Tortora, *ibíd.*, p. 551.

⁸⁷ *cfr.* Tortora, *ibíd.*, p. 553 - 554. “Cuando una persona sufre de lesiones bilaterales en ambas cortezas premotoras, se vuelve ruda, desconsiderada, incapaz de aceptar ayuda, malhumorada, desatenta, menos creativa e incapaz de planear el futuro y de prever las consecuencias de sus palabras o de su comportamiento.” Tortora, *ídem.*

⁸⁸ Francisco Rubia, “La corteza prefrontal, órgano de la civilización”, p. 91.

en separar la corteza prefrontal del resto del cuerpo, han llevado a demostrar que si se daña o extirpa la corteza prefrontal se genera un cambio drástico en la personalidad del individuo, que se puede traducir en distintos trastornos o confusiones que lo llevan a la desinhibición o falta de contención de los sentidos, o incluso a una aplanamiento o frialdad afectiva que en ocasiones lo incapacita para tomar decisiones⁸⁹.

Por un lado, se puede hacer notar que, si se extirpa o daña la corteza prefrontal, es un hecho que se carecería de las capacidades o virtudes intelectuales que te dotan de claridad para tomar una decisión de manera más pensada. Pero existe otra variable que impide a la corteza prefrontal estar en plena forma: la maduración de este órgano.

A pesar de que el cerebro humano crece rápidamente desde los momentos primarios de la gestación hasta alcanzar una estabilidad en volumen, éste requiere de realizar conexiones más especializadas para alcanzar la madurez. Antes se creía que el cerebro maduraba a los diez o doce años, pero existen algunos estudios que afirman que la corteza prefrontal termina de madurar después de la adolescencia, estos sostienen que es una de las últimas cortezas en madurar pasados las tres o cuatro décadas de vida.

La niñez, la adolescencia y la juventud, la mayoría de las veces se caracterizan por ser las etapas donde se busca desarrollar las primeras habilidades como el pensamiento abstracto o las capacidades motoras, habilidades necesarias para toda la vida. En general estas etapas son más propensas a comportamientos irracionales, impulsivos e inmaduros como ser caprichoso, agresivo, irreverente, impaciente; a falta de juicio, incapacidad de toma de decisiones, falta de capacidad de consecuencia, lo que los puede llevar a consumir con mayor ahínco algún estupefaciente; a ser menos responsable, más superficial, menos concentrado y más distraído, más descuidado, y a no generar un sentido más profundo de las cosas. Lo que lleva a afirmar que existe una incapacidad plena en la toma de decisiones, pues se carece de mayor capacidad de reflexión.

Esta incapacidad plena para la toma de decisiones, no está limitada y no es permanente, pues está sujeta al desarrollo paulatino de la corteza prefrontal. El adolescente o joven tiene la capacidad para elegir lo que está bien para la habitación donde duerme, para saber en qué va a gastar el dinero que le dan sus padres, para elegir a donde va a vivir o salir de viaje, pero

⁸⁹ *cfr.* Al respecto, Francisco Rubia (*passim*) expone distintos ejemplos que se pueden suscitar cuando se daña la corteza prefrontal. Rubia, *ibíd.*

se podría afirmar que los jóvenes gozan de la madurez suficiente para tomar decisiones en la legislación estatal.

El periodo de la adolescencia es la transición de la niñez a la juventud, al llegar a la juventud la mayoría de los jóvenes debido a los cambios biológicos, hormonales y físicos, físicamente o externamente han madurado y son considerados adultos. Pero internamente les falta maduración en la corteza cerebral, pues ésta está más relacionada con la edad, las experiencias y el aprendizaje.

A pesar de que la evidencia empírica es escasa, la doctora Sarah-Jayne Blakemore, neurocientífica del Instituto de Neurociencia Cognitiva de la University College en Londres, con base en un estudio publicado por la revista *Nature* en 1999⁹⁰, y atendiendo a las demandas de una creciente política pública que tiene amplio interés en la relación entre comportamiento adolescente y cerebro, afirma como una posibilidad que la corteza prefrontal continua en desarrollo aún después de la adolescencia, hasta las primeras tres o cuatro décadas de vida⁹¹. Esta afirmación de la maduración tardía de la corteza prefrontal se contrapone con otros estudios que sostienen que el desarrollo se da antes, pero esto uno de los primeros pasos para entender el desarrollo paulatino del pensamiento humano.

Por otro lado, este científico retoma aspectos históricos como que durante el feudalismo (siglo XIII, Inglaterra) se tuvo que elevar la mayoría de edad⁹² de quince a veintiún años, argumentando que era la edad ideal para soportar el peso de las armaduras protectoras y había mayor habilidad para luchar a caballo o en la actualidad se toman patrones de edad en los Estados Unidos ya sea para beber alcohol (veintiún años), ser senador (treinta años) o ser Presidente (treinta y cinco)⁹³.

Además en este estudio describe que el proceso de maduración del cerebro incluye varias etapas, como 1) la proliferación de las conexiones neuronales y el aumento de la materia gris

⁹⁰ En un estudio publicado por *Nature Neuroscience*, a partir de imágenes de resonancia magnética de un grupo de adolescentes de 12 a 16 años de edad y de jóvenes de 23 a 30 años de edad, se afirma que la maduración de la corteza prefrontal esencial para regulación emocional, planificación y organización, se da de forma tardía, en la edad adulta temprana. SOWELL, Elizabeth *et al.*, "In vivo evidence for post-adolescent brain maturation in frontal and striatal regions", en *Nature Neuroscience*, octubre 1999, Volumen 2, Número 10, pp. 859 – 861.

⁹¹ [...] *The frontal lobes, home to key components of the neural circuitry underlying "executive functions" such as planning, working memory, and impulse control, are among the last areas of the brain to mature; they may not be fully developed until halfway through the third decade of life [...]* Sara B. Johnson, "Adolescent Maturity and the Brain: The Promise and Pitfalls of Neuroscience Research in Adolescent Health Policy" [documento en línea], <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2892678/>>

⁹² En la actualidad ¿cuáles son los parámetros científicos para considerar la mayoría de edad?

⁹³ *cfr.* Johnson, *ibid.* "A Historical Perspective on Development and Maturity".

durante el proceso de la adolescencia (once-doce años; 2) la posterior eliminación selectiva (poda) de las conexiones que raramente se utilizan para hacer más eficiente el cerebro y este pueda adaptarse a las demandas del entorno. 3) Y ya durante la edad adulta se evidencia la pérdida de materia gris como un cambio estructural y el proceso de mielinización que permite transmitir más rápido y mejor la información⁹⁴.

Asimismo, este científico identifica una serie de comportamientos típicos en adolescentes como la constante busqueda de novedad y riesgo, mayor impaciencia, mayor estímulo a recibir recompensas, mayor interés por las salidas fáciles o rápidas, los adolescentes prefieren el aquí y el ahora a esperar algo en el futuro.

En 2016, la investigadora de Harvard Leah Somerville afirmó que *las regiones del córtex de asociación que incluyen el córtex prefrontal tienen un desarrollo estructural particularmente tardío*, especificando que puede darse pasando los treinta años⁹⁵.

Parafraseando a esta investigadora que dice que si se conoce la forma en que el cerebro procesa la información y organiza el comportamiento entonces se podría determinar cuando se da la madurez en el cerebro humano. Y en consecuencia influir en las configuraciones jurídico-políticas. Ante la pregunta ¿cuándo alcanzaría un cerebro promedio el umbral de madurez? Esta autora responde que la respuesta podría estar en algún momento entre los treinta años y nunca⁹⁶.

En el contexto mexicano, el artículo 58 constitucional, establece como requisito para ser senador, la edad de veinticinco años cumplidos.

Cuando se habla de madurez de forma absoluta, el tiempo desempeña un papel fundamental porque al nacer el ser humano no posee tantas experiencias vitales que impulsan el desarrollo del pensamiento y la actividad intelectual. Si se toma en cuenta que el cerebro inmaduro por lo regular tiende a gastar mayor energía en actividades impulsivas, mayor

⁹⁴ De acuerdo con este neurocientífico, este proceso que se acaba de mencionar, comienza a los veinte años en la corteza prefrontal. Retomo lo descrito por esta autora sobre la corteza prefrontal: [...] *The prefrontal cortex coordinates higher-order cognitive processes and executive functioning. Executive functions are a set of supervisory cognitive skills needed for goal-directed behavior, including planning, response inhibition, working memory, and attention [...]. These skills allow an individual to pause long enough to take stock of a situation, assess his or her options, plan a course of action, and execute it. Poor executive functioning leads to difficulty with planning, attention, using feedback, and mental inflexibility [...], all of which could undermine judgment and decision making [...]* Johnson, *ibíd.*

⁹⁵ *cfr.* Leah Somerville, "Searching for Signatures of Brain Maturity: What Are We Searching For?"

⁹⁶ *Let's imagine considering a brain mature when every index of brain structure, function, and connectivity hits an asymptote. When would an average brain reach this threshold of maturity? From what I've reviewed above, the answer might lie sometime between "the 30s" and "never."* Somerville, *ibíd.*

inestabilidad emocional, mayor búsqueda de la novedad y el riesgo.

Por otra parte no todos los cerebros maduran al mismo tiempo, la madurez psicológica es un proceso continuo, la persona no alcanza la madurez en un momento dado, es un proceso gradual. Además, existe evidencia científica que afirma que la zona del cerebro encargada del pensamiento reflexivo experimenta un periodo de desarrollo tardío, pasados los treinta – cuarenta años. Entonces ¿el actual requisito legal de veinticinco años garantiza una plena actividad intelectual a la hora de deliberar la mejor forma de pensar las leyes?

Un análisis semántico de la palabra “Senado”

La palabra senador es una denominación muy antigua que se remonta a los ciudadanos que habitaban en tiempos de la república romana; es por ello que este breve apartado se concentra en recuperar el sentido que este pueblo le atribuía y busca hacer una relación con el sentido que en la actualidad se le da en México.

En la antigua Roma, al senador se le atribuían ciertos predicados como “señor de edad”, “señor más experimentado”, “anciano más sabio que el joven”, “señor de edad madura” “señor sensato.”⁹⁷ Y es que senador deriva del latín *senator*, *senex* que significa viejo o anciano.⁹⁸

Es así que, en la Roma antigua, los senadores eran un consejo de ancianos que formaban parte del gobierno como órgano consultivo permanente de los magistrados, aquellos sujetos que estaban a cargo de las cuestiones políticas y administrativas de la *Polis*, Juan Iglesias en su libro de Derecho Romano relata que el número de senadores en la Roma antigua llegó a

⁹⁷ n. El hombre sensato es aquel que con base en sus experiencias sensoriales ha logrado alcanzar un buen juicio, ha logrado alcanzar una percepción más completa de las cosas que le permite desenvolverse con un mayor grado de sentido común. El hombre sensato ha vivido distintas interacciones que le han permitido generar opiniones con un mayor grado de responsabilidad. El hombre sensato es prudente, acierta en sus opiniones porque estas se originan en un proceso reflexivo.

De acuerdo con el *Breve diccionario etimológico de la lengua española* de Guido Gómez de Silva, *sensato* es ‘juicioso, razonable y cuerdo,’ deriva del latín *sensus*, que 1. ‘es sentido, percibido’ 2. ‘juicio, razón, entendimiento; sensación, acción de sentir’ y *sensatus* ‘dotado de sentido o de juicio.’

⁹⁸ n. Es curioso que la institución cristiana Iglesia Católica, tome el término de presbiterio (que deriva del griego *présbys*, *presvytes* que significa anciano), para hacer referencia al conjunto de sacerdotes más viejos, con mayor experiencia para dirigir los ritos eclesíásticos o dar consejo al obispo.

De acuerdo con el *Breve diccionario etimológico de la lengua española* de Guido Gómez de Silva, *présbite*, es aquel sujeto que vino antes (viejo, dirigente, caudillo) ‘que ve mejor lo que está lejos que lo que está cerca.’

ser de novecientos⁹⁹.

Para los romanos era indispensable que los senadores hubieran sido revestidos previamente de una magistratura, es decir que contarán con cierta actividad experiencial, a juicio de la presente propuesta era importante para éste pueblo, que el Consejo de Estado, estuviera integrado por aquellos sujetos que se habían enfrentado directamente con un problema real, mientras ostentaban su cargo de magistrado.

La institución del Senado, es tan vieja y experimentada, que conforme va pasando el curso de los años, va perdiendo sentido, es así que si se consulta el diccionario jurídico mexicano¹⁰⁰ para buscar la definición de esta palabra en un contexto específico para el derecho constitucional mexicano, se sabe que “el senador es el representante popular, electo cada seis años dentro de la circunscripción de una Entidad Federativa, que integra la Cámara de Senadores, que es una de las dos cámaras en que se divide el órgano legislativo federal”.

Las antiguas culturas griega y romana ejercen en la actualidad, una notable influencia en muchas disciplinas humanistas y científicas, pues ambas culturas buscaron hacer de sus palabras el sentido más completo, denominando a las cosas tal cual como son. Es así que mientras que para los ciudadanos romanos el senador, era aquel ciudadano llegado a la edad de la sensatez, poseedor de experiencia en los asuntos políticos y administrativos de la *Polis*, y además estaba provisto de *imperium*¹⁰¹. Para los mexicanos el senador es una convención estipulada legalmente en su ordenamiento constitucional, fundamentada en teorías jurídico-políticas.

Mientras que los senadores romanos tenían un *plus*, pues habían de tener ese requisito de sensatez y madurez profesional respecto a los asuntos jurídicos y políticos de la polis, habían tenido que ser magistrados, habían llevado a cabo cierta función que les había dotado de experiencia, y los puestos eran vitalicios; en el sistema político mexicano el sentido de senador se asocia a la elección popular, a la duración limitada en el cargo, a la no reelección en determinado momento, a la representatividad de partidos políticos e intereses específicos, y en la cuestión de la edad, el requisito es de veinticinco años cumplidos.

En qué sentido el Estado Mexicano puede recuperar la institución del Senado Mexicano,

⁹⁹ Juan Iglesias, *Derecho Romano*, p. 23.

¹⁰⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano* (Diccionario en VIII tomos) *Tomo VIII Rep-Z*, p. 102.

¹⁰¹ Iglesias, *ibíd.*

en un sentido estipulado donde se es senador solo si se cumplen con ciertos formalismos preestablecidos en la Constitución o en un sentido donde se le dé también una carga semántica a la palabra, tomando en cuenta la edad más acercada a la sensatez y los méritos de cada ciudadano mexicano.

En la actualidad, tener veinticinco años es sinónimo de estar en plena juventud, es sinónimo de pre-etapa de la madurez, es sinónimo de haber terminado una carrera profesional, ¿cuánta experiencia profesional ha alcanzado un joven para hacerse cargo en los asuntos de representación política? ¿cuántos jóvenes han pasado por el senado mexicano? ¿estuvieron a la altura de la función? ¿cómo se relaciona sensatez con juventud?

El Senado como Cámara de Notables, para legislar con prudencia

El presente apartado se preocupa por abordar una de las cualidades que se consideran necesarias para una futura reforma: el perfil del senador. En 1995, durante el proceso de la reforma de la segunda cámara en España, Miguel Herrero, abordó en una nota periodística, un modelo de Senado como Asamblea de Notables. De acuerdo con este intelectual, para tener un Senado de calidad se requerían dos cosas: 1. Identificar las funciones que esta cámara puede tener; y 2. El perfil del senador.

Desde la perspectiva de este abogado en ese momento, las funciones de la Asamblea de Notables tenían que garantizar los valores más allá de la oferta y demanda electoral. Es así que se rescatan dos propuestas que se consideran que pueden ser de utilidad: a) El Senado como cámara de reflexión política sobre los asuntos polémicos o impopulares. Muchas veces los sujetos que se encuentran en campaña permanente o tienen responsabilidades de gobierno no pueden ocuparse de estas tareas por lo que el Senado bien podría hacerse cargo de esta deliberación; b) El Senado como cámara encargada de elegir los cargos administrativos-jurisdiccionales importantes, pues la experiencia *demuestra lo inconveniente que es dejar al sistema de cuotas propio de los partidos representados en el Congreso*¹⁰².

De acuerdo con el perfil del senador, este constitucionalista identifica dos tipos de

¹⁰² Herrero, Miguel, “La reforma del Senado” [en línea], (Consulta de opiniones en periódico) <https://elpais.com/diario/1995/02/06/opinion/792025210_850215.html>

perfiles: 1. *Los extitulares de altas magistraturas del Estado* (expresidentes de Gobierno, de las Cortes, del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Consejo de Estado), pues argumenta que tienen un origen democrático y amplia experiencia política. 2. *Los expolíticos con larga experiencia y líderes sociales cuya influencia en la política se ejerce por vía de hecho*¹⁰³.

Se retomó el anterior ejemplo porque se concuerda con las razones que da Miguel Herrero sobre las funciones de Asamblea de Notables. Y como se ha argumentado a lo largo del capítulo además existen otras razones sobre la necesidad de que el Senado mexicano este compuesto por notables cuya edad y experiencia demuestren su conocimiento en la vida real. Es imperativo que los senadores sean sensibles a la problemática nacional.

Por otra parte a diferencia de la propuesta de Miguel Herrero, la presente propuesta no se limita a establecer un perfil de senador exclusivamente con antecedentes políticos, sino también incluye y alienta a otros profesionistas de distintas áreas que destacan en el área de su saber o conocen los problemas reales de su comunidad o han ejercido un papel político en la sociedad en la que se han desempeñado. Se requieren aprovechar la sensibilidad de estos sujetos para deliberar con mayor capacidad y ejercer una mejor toma de decisión.

Las razones en que se funda la Cámara de Notables, esta relacionada con dos puntos, el primero de ellos esta relacionado con la igualdad de acceso y el segundo con la frónesis o prudencia.

Finalmente, se rescata la necesidad de fortalecer la igualdad de partida centrada fundamentalmente en la educación pública. Por lo que se refiere a la igualdad de acceso, el presente trabajo retoma este tipo de igualdad, para fundamentar una “Cámara de Notables”, que muchas veces esta asociado despectivamente con un cuerpo elitista, clasista, estamental, aristocrático. Pero a diferencia de los Senados de corte aristocrático, la cualidad de notable se puede dar en todas las clases sociales. La *igualdad de acceso*¹⁰⁴ es un derecho reconocido y formalizado¹⁰⁵ en los instrumentos jurídicos-políticos¹⁰⁶ que dan vida al Estado y está relacionado con dos aspectos importantes:

¹⁰³ Herrero, *ídem*.

¹⁰⁴ *cfr.* Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?, Igualdad*.

¹⁰⁵ i.e. Existen modalidades de acceso a puestos políticos con procedimientos que incluyen los requisitos necesarios para acceder al cargo.

¹⁰⁶ En la Declaración de los Derechos de 1789, artículo 6, se lee: *siendo todos los ciudadanos iguales (a los ojos de la ley), ellos tienen igual título para todos los emolumentos y posiciones de las oficinas públicas de*

1. La oportunidad que tienen los ciudadanos de acceder a los puestos políticos sin distinciones de nacimiento o privilegios hereditarios, pues en la época antigua, la aristocracia heredaba los puestos políticos, este obstáculo terminó por removerse, en la época moderna.
2. Derivado del principio de la razón natural de que *todos los hombres son iguales frente a la razón, independientemente de si son hombre libres o terrateniente*, la oportunidad que tienen los ciudadanos de acceder a los puestos políticos en razón de su capacidad, virtud e inteligencia, en razón de los méritos en los que han trabajado de manera constante.

Esta forma de igualdad se basa en el principio de la razón humana, no importa la condición social del hombre, si tiene una inteligencia sagaz, aguda y además de esto la cultiva de manera constante, entonces puede aspirar a competir por un cargo político.

Es así que, el origen social o de clase es irrelevante para acceder a un cargo en el Senado, lo que sería relevante es el desarrollo de méritos y habilidades, que respalden la cualidad de notable en el senador. La *igualdad de acceso* es un gran logro, porque permite remover estructuras organizativas muy jerarquizadas que impiden el aprovechamiento mayor de la comunidad. Pero resulta que surge un nuevo problema. Un ciudadano podrá poseer una inteligencia sagaz y preclara, pero si no posee o no puede acceder a los medios que le permitan desarrollar su personalidad y capacidad cognitiva de manera plena, entonces ese ciudadano no logrará potencializar sus intereses y los de la comunidad.

Giovanni Sartori identifica otro tipo de igualdad: la *igualdad de condiciones de partida* que dé a “todos iguales, capacidades iniciales”. Antes de pasar a relacionar la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones de partida para los ciudadanos como forma de garantizar una mayor participación en la vida política, se pasa a reflexionar sobre otra razón para respaldar la necesidad de una Cámara de Notables: el desarrollo del pensamiento prudencial o frónético.

La palabra *frónesis*, también llamada prudencia o sensatez, está asociada con la *eficacia intelectual de una mente lúcida y práctica al mismo tiempo, organizada y con sentido*

acuerdo con su capacidad y en razón del solo criterio de su virtud e inteligencia. Y la parábola que se cierra con la Constitución de agosto de 1795, artículo 3, en donde se remacha que la igualdad consiste en esto, que la ley es igual para todos [...] La igualdad no admite distinciones de nacimiento ni herencia en el poder. Como se ve, los protagonistas de los años 1789-1795 todo lo anclan en iguales leyes. cfr. Sartori, ibíd., p. 178.

*común*¹⁰⁷.

Las personas prudentes habitualmente se guían apropiadamente por elecciones sometidas a un lugar y tiempo de determinado. Para Aristóteles la prudencia es *un modo de ser racional verdadero y práctico, respecto de lo que es bueno y malo para el hombre*¹⁰⁸. Es así que se podría afirmar que el hombre prudente tiene la capacidad de deliberar rectamente sobre lo que es bueno y conveniente para vivir bien en general¹⁰⁹.

El pensamiento prudencial busca calcular lo que es útil y provechoso para la comunidad. En otras palabras el pensamiento prudente delibera acerca de lo que es más necesario de acuerdo a un contexto o circunstancias de la propia comunidad.

Para que el hombre alcance la prudencia requiere de conocimientos previos para poder inferir juicios, requiere de contar con cierta preparación y formación académica. Pero también requiere la experiencia profesional y la actuación en el campo de la vida real.

De manera que el hombre prudente no nace, se hace, con el constante esfuerzo por mejorar sus habilidades del conocer. Es así que, la prudencia esta relacionada con las personas que toda su vida han cultivado las buenas costumbres. Cuando el ser humano alcanza el conocimiento de la prudencia, ya no lo olvida.

De acuerdo con Aristóteles, la prudencia es un privilegio de la edad. Un sujeto puede poseer muchos conocimientos teóricos y científicos, pero no haber desarrollado ese saber práctico experiencial¹¹⁰, que le permita hacer buena toma de decisiones.

Es así que a pesar de que los jóvenes tienen como facultades la capacidad de generar juicios, ideas e intuiciones, les faltan experiencias que le permitan aplicar esas capacidades.

Por lo que, mientras desarrolla esas capacidades se tiene que apoyar en las *aseveraciones*

¹⁰⁷ *Frónesis* también esta relacionada con: *Espíritu, mente, inteligencia, sabiduría, pensamiento, manera de pensar, razón, sentimientos, idea, propósito, sensatez, cordura, buen juicio, presencia de espíritu; temple, corazón, ánimo, confianza en sí mismo.* Luisa Rodríguez, *Frónesis*, <<http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art24/art24-6c.htm>>

¹⁰⁸ Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, p. 132.

¹⁰⁹ Aristóteles, *ibíd.*, p. 131.

¹¹⁰ *Una señal de lo que se ha dicho es que los jóvenes pueden ser geómetras y matemáticos, y sabios, en tales campos, pero, en cambio, no parecen ser prudentes. La causa de ello es que la prudencia tiene también por objeto lo particular, que llega a ser familiar por la experiencia, y el joven no tiene experiencia, pues la experiencia requiere mucho tiempo. Y si uno investiga por qué un muchacho puede llegar a ser matemático, pero no sabio, ni físico, la respuesta es ésta: los objetos matemáticos existen por abstracción, mientras que los principios de las otras ciencias proceden de la experiencia; además los jóvenes no tienen convicción de estas cosas, sino que sólo hablan, y, en cambio, les es manifiesto el ser de los principios.* Aristóteles, *ibíd.*, pp. 135 – 136.

*y opiniones de los experimentados, ancianos y prudentes no menos que de las demostraciones, pues ellos ven rectamente porque poseen la visión de la experiencia*¹¹¹.

Ya se menciona que la igualdad de oportunidades se toma como una razón a favor de una Asamblea de Notables, pues abre la oportunidad a los méritos independientemente de su origen étnico o social y que el pensamiento fronético o prudencial es necesario para mejorar la calidad de la deliberación.

También se mencionaron algunos inconvenientes, como el de que los ciudadanos con grandes capacidades intelectuales no puedan acceder a los medios que les permitan desarrollar sus capacidades intelectuales de manera plena. O la cuestión de la juventud, que requiere prepararse y alcanzar una madurez intelectual plena.

Sobre esta situación se retoma a Giovanni Sartori, que además de la ya mencionada igualdad de acceso, que figura dentro de la igualdad de oportunidades, trata sobre la igualdad de condiciones de partida o salida, que en otras palabras es una igualdad que a “todos iguales, capacidades iniciales”.

La *igualdad de partida o salida*, está más relacionado con la desigualdad material a la que muchos ciudadanos están condenados. Es así que el autor identifica una serie de características sobre este tipo de igualdad:

[...] 1. *los que parten deben estar en condiciones iguales*. 2. *Las iguales salidas son salidas por crear*. 3. *El talento, la diversidad entre quien lo tiene y quien no, es el problema*. 4. *Las iguales partidas son puestas por condiciones y circunstancias materiales*. 5. *Las iguales partidas son, [...], ayudadas [...] por discriminaciones*. 6. *Es dudoso que las iguales salidas sean también libertades*. [...]¹¹²

En la realidad actual del pueblo mexicano existe mucha gente con talento que muchas veces se menosprecia por falta de oportunidades de partida, derivado de esto se hace necesaria la intervención del Estado mexicano para promover y potencializar este talento. La tarea que tiene el país es la tarea de igualar las partidas para que cualquier ciudadano independientemente de su origen social o étnico pueda acceder al cargo de senador con las características que se han propuesto a lo largo del presente apartado.

Giovanni Sartori, dice que entre los factores para alcanzar la igualdad de partida es la educación, pero muchas veces esto no es suficiente se requieren de tratamientos preferenciales, ventajas y discriminación positiva que promueva el motor para alcanzar una igualdad económica.

¹¹¹ Aristóteles, *ibíd.*, p. 139.

¹¹² *cfr.* Sartori, *ibíd.*, p. 179.

Finalmente sobre el punto de la Educación Pública en general, y la Universidad Pública y gratuita¹¹³, se considera que son formas fundamentales para alentar la igualdad de partida, y generar entre los jóvenes el perfil adecuado para ser senador. La educación para ser senador no tiene que ser un privilegio de clase. Por el contrario, la Cámara de Senadores tiene que estar nutrida por notables de distintas posiciones y medios económicos, sociales y culturales, para aprovechar todos esos conocimientos.

¹¹³ Una propuesta que se podría consultar sobre el tipo de Universidad Pública, que se tiene presente en el este apartado es GONZÁLEZ, Pablo. *La universidad necesaria en el siglo XXI*, 7. ¿Qué universidad queremos? (Boceto para un perfil), 8. La universidad necesaria (Boceto para un proyecto), 1ª. ed., 2ª. reimp., México D. F., Ediciones Era, 2007, pp. 115-144.

Función de Control

La justicia ha de consistir en hacer lo que corresponde a cada uno, del modo adecuado.

Platón, La República, Libro IV

Todos los actos de autoridad, incluyendo los actos legislativos, son ejecutados por las personas. Este fenómeno puede generar que las personas que detentan el poder, ya sea por carisma o fuerza sobrepasen o excedan los límites del poder y de la democracia.

Es por ello que para evitar que un grupo de sujetos o un sujeto exceda los límites permitidos del poder y la democracia, es importante despersonalizar el poder y delimitar con claridad las facultades con las que cuentan estas personas.

La Constitución es el documento que se encarga de delimitar claramente las funciones y los procedimientos para facultar a las personas que van a encargarse de ejecutar esas funciones de forma objetiva e imparcial.

En suma, es importante crear mecanismos que garanticen la despersonalización del poder, y generen cierta moderación, estabilidad o equilibrio en las instituciones.

Dicho lo cual, el presente apartado retoma principalmente dos formas de control importantes para tomar en cuenta en una eventual reforma política al Senado:

1. Control interórgano: El Poder Legislativo como control político frente al Poder Ejecutivo. En este apartado se busca rescatar la importancia de que el Poder Legislativo en su conjunto, cuente con controles para limitar la actuación del Poder Ejecutivo.

2. Control intraórgano: control político al interior del Poder Legislativo. En este apartado se identifican los controles internos que permiten un mejor funcionamiento al interior del Poder Legislativo.

Control interórgano: el Poder Legislativo como control político frente al Poder Ejecutivo

El control interórgano¹¹⁴ es un mecanismo para fijar y distribuir el poder entre las diversas instituciones u órganos de Estado con la finalidad de evitar la concentración de un poder de carácter absoluto, el libre arbitrio o una actuación ilimitada de un solo poder.

Para que se actualice esta forma de control, dos poderes distintos, en total libertad para obrar y sin presiones o injerencias por parte de otros poderes¹¹⁵, deben compartir una tarea política en común. Karl Loewenstein refiere que en este tipo de control opera una especie de tarea política coordinada, en la que un poder necesita del otro para obrar:

[...] Los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; así un tratado internacional solamente tendrá validez en los Estados Unidos cuando el Senado confirme la conclusión del acuerdo realizado anteriormente por el presidente. En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente [...] ¹¹⁶

En el presente apartado se retoman principalmente dos formas de control interórgano: 1. La necesidad de que el Poder Legislativo goce de independencia funcional frente al Poder Ejecutivo. 2. Las formas en las que el Legislativo puede limitar políticamente al Ejecutivo.

Independencia funcional del Legislativo frente al Ejecutivo

La independencia funcional del Legislativo, consiste en encontrar mecanismos para evitar que el gobierno ejecute presiones o injerencias políticas al interior del Poder Legislativo. El presente apartado busca hacer la relación entre independencia funcional, Senado y Ejecutivo. De acuerdo con Loewenstein, esta forma de control debe asegurar que¹¹⁷:

1. El gobierno no intervenga en la elección de los integrantes del Poder Legislativo. Para

¹¹⁴ De acuerdo con Karl Loewenstein, cuando las instituciones de control funcionan [...] *entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como controles interórganos* [...] Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, p. 232.

¹¹⁵ [...] *Para poder llevar a cabo debidamente la función que le ha sido asignada, cada detentador del poder debe de estar libre no sólo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta no prevista en la constitución, y que puede ser ejercida sobre él por otros detentadores del poder o por fuerzas operando fuera del proceso constitucional [...]* Loewenstein, *ibíd.*, p. 254.

¹¹⁶ Loewenstein, *ibíd.*, p. 252.

¹¹⁷ *vid.* Loewenstein, *ibíd.*, pp. 255 – 259.

ello deben existir mecanismos neutralmente democráticos en el proceso electoral.

2. Se eliminen las formas de representación, al seno del Poder Legislativo, nombradas por el gobierno.
3. Se elimine el control sobre las sesiones parlamentarias, que podría imponer el gobierno.
4. Se elimine la influencia del gobierno en el proceso legislativo.
5. Se elimine la posibilidad de presiones por parte del gobierno, sobre los integrantes del Poder Legislativo, durante el ejercicio de su mandato. Para ello se deben reforzar los mecanismos de protección legislativa como el fuero político.
6. Se eliminen los requisitos de clase o de tipo económico para la integración del Poder Legislativo. Este tipo de mecanismos se ven disminuidos con el establecimiento de dietas o la garantía de las pensiones.
7. Se prohíba detentar simultáneamente el mandato legislativo y un cargo en la administración pública, sobre esta situación Karl Loewenstein, agrega: *Un funcionario como candidato puede tener desde el primer momento una ventaja indebida frente a sus oponente al escaño parlamentario; pero una vez que haya entrado en el parlamento es comprensible que se incline poco a oponerse al gobierno del que depende su carrera cuando se incorpore de nuevo a la administración pública*¹¹⁸.
8. Se detecten relaciones de amiguismo, compadrazgo, patronaje político, que fomentan los actos de corrupción. Estos actos consisten en una sumisión del Poder Legislativo sobre el gobierno a cambio de favores políticos.

Se podría decir que algunos de los puntos mencionados ya están completamente superados, y otros requieren ser mejorados. Es así que la presente reforma considera que este medio de control aún sigue vigente, y se considera importante retomar algunos puntos para fortalecer la independencia funcional del Poder Legislativo, en la rama del Senado, frente al Ejecutivo. Como por ejemplo, reforzar los mecanismo de fuero y juicio político; fijar legalmente los montos de dieta; especificar claramente en la ley que no es indispensable el requisito de clase o el respaldo económico, para ser senador; o establecer los límites para combatir las relaciones de amiguismo y compadrazgo, características de la corrupción.

¹¹⁸ Loewenstein, *ibíd.*, p. 257.

Por otro lado, cabe agregar que Karl Loewenstein detecta un obstáculo, para que se lleve a cabo de manera más óptima la independencia funcional: la intervención extraconstitucional de los partidos o grupos pluralistas organizados¹¹⁹.

Y es que la intervención de los partidos políticos al interior del Poder Ejecutivo y Legislativo puede tener efectos desastrosos. Por poner el ejemplo del llamado Pacto por México firmado en diciembre de 2012, que consistió en un consenso generado entre el Poder Ejecutivo y los tres partidos más representativos del Poder Legislativo, donde se impulsó de manera poco rigurosa y un tanto cuestionable, en un lapso de tiempo muy corto (*fast track*) y sin darle lugar a la reflexividad y sensatez de pronunciarse por los futuros impactos, una serie de cambios constitucionales como la reforma político-electoral, hacendaria, en comunicaciones, educativa, energética entre otros cambios. Este acuerdo político de los partidos que logro incluir a las mayorías del Congreso Federal y a los congresos federales, más que un acuerdo parece ser que fue una simulación e imposición de los intereses de las cúpulas partidistas¹²⁰.

Es por ello que una de las premisas fuertes de la presente propuesta, es la exclusión de los partidos políticos como representación política al interior de la Cámara de Senadores.

Para terminar el presente apartado sería importante hacer la pregunta sobre cuales son las prioridades de los mexicanos ¿garantizar los intereses personales de los integrantes de los partidos políticos o esta a favor del perfeccionamiento, mejoramiento de las instituciones, y garantizar los intereses políticos de los ciudadanos como habitantes de una Entidad Federativa?

¹¹⁹ [...] *En la actualidad, sin embargo, la aparición de los partidos políticos ha transformado radicalmente la independencia funcional tanto del parlamento como del gobierno; ambos están sometidos constantemente a la intervención extraconstitucional de los partidos en el proceso del poder siendo sólo, en realidad, creaciones de éstos. Además el parlamento y el gobierno están sometidos de forma creciente a la influencia más o menos sutil de los grupos pluralistas organizados [...]* Loewenstein, *ibíd.*, p. 254

¹²⁰ n. Con esto, se hace referencia a las directrices de partido controladas por un pequeño grupo de individuos que se cubren con la máscara de un partido de mayoría. En el caso mexicano no fue un partido, sino tres partidos que se unieron en un Pacto por México para dar vida a una serie de actos de carácter totalitario, que terminaron por imponer una especie de fundamentalismo de mercado con la aprobación *fast track* de las reformas a al sector energético y desconocer un amplio sector de la población que no concebía esta absurda propuesta.

Medios de control político del Legislativo frente al Ejecutivo

Los medios de control del Legislativo frente al Ejecutivo, son mecanismos para delimitar la actuación del Ejecutivo. Karl Loewenstein identifica tres formas de control del Parlamento frente al gobierno: 1. El nombramiento de los detentadores del poder gubernamental; 2. El control político sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales; y 3. La destitución del gobierno.

Es importante aclarar, que el contexto para el que fue descrito esta forma de control, es para los sistemas parlamentarios y no para los sistemas presidenciales.

Miguel Covian describe que en los sistemas presidenciales¹²¹ existe un equilibrio entre los órganos de poder, pero hay una predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo; y por el contrario en los sistemas parlamentarios¹²², existe una predominancia del parlamento o el legislativo sobre el Ejecutivo, al grado de que el Legislativo nombra y remueve al Ejecutivo¹²³.

Además, este constitucionalista, considera que el control político sobre el gobierno esta más relacionado con la cámara de representación popular o baja, más que con la cámara alta o Senado¹²⁴.

Es así, que este autor interpreta que para el caso de los sistemas presidenciales, la necesidad de una sumisión al Presidente, obliga a estos Estados a establecer una división del Poder Legislativo en dos cámaras, para debilitar su actuación frente al Presidente.

En suma, Miguel Covian sostiene que en el presidencialismo, la división del legislativo en dos cámaras, más que servir como un control al Presidente, sirve para debilitar al

¹²¹ El presidencialismo [...] plantea teóricamente un equilibrio entre los órganos constituidos del Estado, de tal suerte que ninguno prevalezca sobre los demás, pero por la otra se diseña estructuralmente un claro predominio de uno sobre los otros dos, es decir, del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial [...] En este tipo de régimen el Poder Legislativo no cumple con funciones políticas relacionadas con el [...] –voto de censura en contra del gobierno y cuestión de confianza a las que son sometidas las políticas gubernativas–, sino sólo posee atribuciones legislativas normalmente reguladas [...] Miguel Covian, *Teoría Constitucional*, 2º volumen, p. 482.

¹²² El parlamentarismo [...] se caracteriza esencialmente, por el control político que ejerce un órgano de elección popular sobre el gobierno, mediante instituciones como “la cuestión de confianza” y “el voto de censura” [...] Covian, *ídem*.

¹²³ La fórmula general [...] todo régimen en el que sea exigible responsabilidad política al verdadero y auténtico detentador orgánico del gobierno será un régimen parlamentario y por lo tanto, todo régimen en el que tal responsabilidad sólo sea exigible a algunos miembros del gobierno -pero no a quien lo encabeza -o a ninguno, será un régimen presidencial [...] Covian, *ídem*., p. 483.

¹²⁴ *vid.* Covian, *ídem*., pp. 484 – 485.

legislativo y fortalecer al Presidente.

Aterrizando el presente control político al presidencialismo mexicano, para efectos del presente trabajo, se considera que el Poder Legislativo en su conjunto (Cámara de Diputados y Senadores) si cuenta con formas de control para limitar la actuación del Poder Ejecutivo. Estas formas de control pueden ser muy precarias, pero se pueden ver fortalecidas, he aquí otro de los puntos importantes, en la presente propuesta.

Es por ello, que el presente apartado omite formas de control político más parlamentarias como el nombramiento del poder gubernamental o la destitución del gobierno; y se concentra en controles políticos sobre el ejercicio de las funciones de gobierno.

Control político sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales

Los controles políticos sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales¹²⁵, son útiles para reducir la discrecionalidad y arbitrariedad del Poder Ejecutivo. Karl Loewenstein identifica los siguientes mecanismos de control:

1. El rechazo de alguna propuesta legislativa apoyada por el gobierno, como por ejemplo *negar una autorización monetaria pedida por el gobierno*¹²⁶. Para Karl Loewenstein, este es el control interogánico más importante, que puede existir en una democracia constitucional.
2. Las preguntas e interpelaciones a funcionarios del gobierno. Este tipo de preguntas se utilizan para investigar y criticar la forma de operación del gobierno.
3. Las comisiones o comités legislativos de investigación. Se utilizan para investigar hechos concretos, y se busca que estén integrados por personas neutrales y ajenas al parlamento.
4. Ratificación de los Tratados, negociados por el Ejecutivo.
5. Ratificación de los nombramientos hechos por el Ejecutivo.

Al concretar estas formas de control a la situación mexicana, Jaime Cárdenas describe que *la debilidad del Legislativo en nuestro país es causa de que ha carecido de adecuadas*

¹²⁵ Loewenstein, *ibíd.*, pp. 261 – 262.

¹²⁶ Loewenstein, *ibíd.*, p. 261.

*funciones de control*¹²⁷.

En la actualidad en México sobrevive una debilidad del Legislativo y un presidencialismo que no se ha podido limitar, es por ello que este mismo autor enuncia algunas de las deficiencias que tiene el Poder Legislativo, frente al Poder Ejecutivo¹²⁸:

- Los grupos parlamentarios de la oposición están incapacitados jurídicamente para que en ellos descansen las comisiones de control al Ejecutivo.
- Las comisiones de investigación solo tienen capacidad de vigilar y supervisar la administración pública descentralizada (artículo 93).
- El Poder Ejecutivo puede tomar casi cualquier determinación sin consultarla al Legislativo.
- El Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete sin consulta o autorización previa del Legislativo.
- Los miembros del Legislativo están incapacitados para debatir con el titular del Ejecutivo en el recinto de las Cámaras.
- El presupuesto de las cámaras comparado con el del Ejecutivo es ínfimo.

De igual forma, Jaime Cárdenas considera que la función de control es *típica e histórica en cualquiera de los parlamentos del mundo*¹²⁹, por lo que este autor, identifica una serie de mecanismos de control por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, que merecen ser fortalecidos:

[...] Las funciones de control que se pide revisar o introducir conciernen tanto al presupuesto, la ley de ingresos, la revisión de la cuenta pública, la introducción de mecanismos más parlamentarios como las preguntas, interpelaciones, encuestas, mociones, introducción y atribuciones más amplias de las comisiones ordinarias y de investigación, referentes a la emisión de deuda pública para contraer créditos, modificaciones a la ratificación de tratados o en la designación de funcionarios para el caso del Senado, referentes a los informes de los secretarios de Estado, en la designación de presidente interino, provisional o sustituto, en la calificación de la renuncia del presidente, en materia de juicio político, en la desaparición de poderes, en materia educativa, de medios de comunicación, de participaciones federales, en materia económica y de coordinación de atribuciones concurrentes, coincidentes y coexistentes, etcétera [...] 130

¹²⁷ Jaime Cárdenas, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, p. 118. Más adelante comenta que [...] *El Poder Legislativo mexicano es un poder desvertebrado, sin grandes atribuciones de contención al poder del Ejecutivo, y con enormes lagunas constitucionales y legislativas producto de su historia subordinada y del desuso de los instrumentos jurídicos previstos [...]* Cárdenas, *ibíd.*, p. 152.

¹²⁸ Cárdenas, *ibíd.*, p. 29.

¹²⁹ Cárdenas, *ibíd.*, p. 118.

¹³⁰ Cárdenas, *ibíd.*, pp. 118 – 119.

Asimismo, este constitucionalista distingue más detalladamente que¹³¹:

- Las preguntas, son mecanismos con los que disponen los legisladores para saber concretamente sobre algún asunto de la administración pública o de sus funcionarios. El éxito del mecanismo radica en fincar responsabilidades a los funcionarios por incumplimiento.
- Las interpelaciones, son preguntas dirigidas al gobierno que buscan generar un debate entre el Legislativo y el Ejecutivo. El éxito del mecanismo radica en que las cámaras puedan censurar las actuaciones del gobierno.
- Las peticiones de información y de documentos, consisten en solicitar información al gobierno, y ante una posible negativa, se pueden determinar responsabilidades.
- Hay otros mecanismos como las encuestas y estudios cuando no hay comisiones de investigación.

Por otro lado, dentro de las facultades atribuidas exclusivamente al Senado (artículo 76° C.) se pueden apreciar varios mecanismos de control político para hacerle frente al Ejecutivo. Cabe recordar que es una tarea compartida, donde se requiere la participación política entre Senado y Ejecutivo es la de: (Artículo 76° C.)

1. Analizar la política exterior del Ejecutivo. (fracc. I)
2. Aprobar tratados y convenciones, así como ejercer la terminación, la denuncia, suspensión, modificación, enmendación, retirada de reservas, formulación de declaraciones interpretativas. (fracc. I)
3. Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado. (fracc. II)
4. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales, el paso y la estación de escuadras o tropas extranjeras. (fracc. III)
5. Dar consentimiento al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. (fracc. IV)
6. Nombrar Gobernador a propuesta del Ejecutivo, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado. (fracc. V)
7. Erigirse como Jurado de sentencia para conculcar en juicio político las faltas de los servidores públicos. (fracc. VII)
8. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. (fracc. XI)

¹³¹ *cfr.* Cárdenas, *ibíd.*, pp. 148 – 150.

9. Formular objeción al Ejecutivo en caso de remoción al Fiscal General de la República. (fracc. XIII)

En definitiva. 1. Ante la debilidad del Poder Legislativo, no por ser una sistema bicameral, sino por poseer pocas atribuciones para limitar los actos arbitrarios y discrecionales del Ejecutivo, e incluso por la ausencia de una cultura de control y vigilancia de los actos del Ejecutivo. La presente propuesta esta en la sintonía de fortalecer al Poder Legislativo y debilitar al Ejecutivo. Y continuar a la transición a un gobierno que este más controlado y vigilado por el Legislativo, para ello se identifica algunos puntos como:

1. Comenzar a estudiar las implicaciones que puede tener el veto legislativo frente a las futuras propuestas del Ejecutivo.
2. Crear un sistema intercomunicado y coordinado entre las cámaras, academia y asociaciones políticas que permita complejizar y analizar con mayor precisión la actuación del gobierno, por medio de las preguntas, interpelaciones, comisiones, comités legislativos, encuestas.
3. Ampliar las facultades de investigación en cualquier rama de la administración pública.
4. Limitar los nombramientos del gabinete del Ejecutivo.
5. Promover la discusión en las cámaras con el Ejecutivo sobre los actos ejecutados por éste.

2. Sobre lo relativo al Senado. La presente propuesta resuelve que un posible obstáculo a la falta de control sobre el Ejecutivo, atiende al perfil precario del senador, pues en la actualidad éste representa los intereses de los partidos políticos, además de que muchas veces carece de los conocimientos y habilidades. Es por ello que la presente propuesta atiende a fortalecer el perfil de senador, para este saque los dientes cuando sea necesario y haga críticas a la participación del Ejecutivo en turno. Y de esta manera se vean cumplidas a cabalidad las tareas compartidas entre Ejecutivo y Senado, que establece el artículo 76° C.

Control intraórgano: control político al interior del Poder Legislativo

El control intraórgano¹³² es un mecanismo constitucional, que se crea para fijar y distribuir el poder al interior de una institución u órgano de Estado con la finalidad de evitar la concentración de un poder de carácter absoluto, el libre arbitrio o una actuación ilimitada de una parte de dicha institución. Una de las características de este control, es que opera en formas de organización colegiada:

*[...] el proceso político puede ser realizado [sic] a través de una institución constituida por una pluralidad de miembros. En estos casos, el ejercicio de una función está atribuido constitucionalmente a diversas personas individuales entre las que está distribuido y por las que tendrá que ser realizado conjuntamente. Controles intraórgano pueden, por lo tanto, darse solamente en el caso de que el detentador del poder esté organizado colectivamente y constituido por diversos miembros –un parlamento, un gabinete, un tribunal de apelación--. Estarán esencialmente excluidos cuando la constitución atribuya la función estatal a una persona individual, que poseerá el monopolio de su ejercicio [...]*¹³³

Como ya se mencionó, este control opera al interior de una institución u órgano de Estado. Si se materializa este control al interior del Poder Legislativo, se podría agregar que este poder divide sus facultades en dos cámaras para operar con mayor efectividad y se reserva unas facultades para que ambas cámaras operen conjuntamente. Es así que para que el Poder Legislativo pueda obrar de manera efectiva, primero tiene que garantizar la autonomía de las dos cámaras, y después debe fortalecerlas.

En el presente apartado se retoman principalmente dos formas de control intraórgano: 1. La autonomía funcional entre las dos cámaras que integran el Poder Legislativo. 2. El bicameralismo.

Autonomía funcional en el Poder Legislativo

La autonomía funcional es un tipo de control intraórgano, que se toma cuenta en el presente apartado como elemento necesario para la propuesta de reforma. La autonomía funcional en

¹³² De acuerdo con Karl Loewenstein [...] cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles intraórganos [...] Loewenstein, *ibíd.*, p. 232.

¹³³ Loewenstein, *ibíd.*, p. 235.

el Poder Legislativo consiste en que este poder pueda organizarse y operar de forma libre, sin presiones o intervenciones de otros poderes¹³⁴. Karl Loewenstein retoma algunos elementos para garantizar la autonomía funcional¹³⁵:

- Es lo equivalente al autogobierno interno o *self-government* que tiene el congreso para gestionar sus cuestiones internas. Esto se puede ver concretado con la expedición y acatamiento de los reglamentos de cada una de las cámaras.
- El derecho de las cámaras de ejercer poder disciplinario sobre sus miembros.
- El derecho de las cámaras de *proteger el trabajo parlamentario en general contra cualquier tipo de intervención exterior, tanto frente al gobierno como frente a otros centros del poder, incluyendo el electorado*¹³⁶.
- La materialización o distribución del poder en las cámaras, de los diversos partidos mayoritarios y minoritarios, para los puestos de: *Representación en los órganos de la asamblea*. O en su caso, si el sistema es pluripartidista, la distribución proporcional entre los partidos.
- *La obligación de los representantes, independientemente de su partido político, de cumplir sus tareas con objetividad e imparcialidad*¹³⁷.

Para el caso del Senado convendría hacer unas aclaraciones respecto a la forma en que operaría este control de acuerdo a la propuesta de reforma.

En primer lugar es importante que dentro de la Cámara de Senadores que opere la autonomía funcional, esto es que no haya intervención directa de la Cámara de Diputados, que se garantice su plena organización y gestión.

Sobre la cuestión del poder disciplinario sobre sus miembros, se tendrían que garantizar sus propios métodos para penalizar el incumplimiento o falla de los senadores.

Otro punto que se podría destacar de la propuesta, es que los integrantes del Senado, al ser elegidos por otros métodos diferentes al sistema de partidos, tendrían que someterse a otros métodos de elección, para la representación de los órganos en la cámara. Es así que, con la presente propuesta se podría afirmar que en la cuestión del Senado, los representantes

¹³⁴ [...] *la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder, o de fuerzas extraconstitucionales* [...] Loewenstein, *ibíd.*, p. 242

¹³⁵ *cfr.* Loewenstein, *ibíd.*, pp. 242 – 244.

¹³⁶ Loewenstein, *ibíd.*, pp. 242 – 243.

¹³⁷ Loewenstein, *ibíd.*, p. 243.

del Senado estarían en condiciones de paridad para acceder algún puesto ejecutivo en la cámara, sin necesidad de pertenecer a un partido mayoritario.

Finalmente, con los requisitos de escolaridad, edad, experiencia, se aspira a garantizar el cumplimiento de las tareas del futuro senador, con total imparcialidad y objetividad.

El bicameralismo como control político al interior del Poder Legislativo: la posición del Senado

En este apartado se aborda la utilidad del sistema bicameral¹³⁸, que consiste en: organizar al interior del Poder Legislativo, dos cámaras separadas e independientes, que se controlan y limitan mutuamente¹³⁹ en el proceso de representación-participación política y en la creación-revisión de la normatividad estatal.

El bicameralismo es un control interno en el Poder Legislativo, también denominado como control intraórgano. Para Karl Loewenstein, este tipo de control legislativo es *importante políticamente y [...] eficaz funcionalmente*¹⁴⁰. De acuerdo con autor, las razones para sostener la tradición bicameral son:

1. Que en los Estados Federales, el Senado, es la cámara que representa los intereses de los Estados miembros y funge como escenario para participar en las decisiones políticas de la Unión.
2. Que el Senado como cámara conservadora, busca refrenar el *ímpetu reformador de la cámara baja elegida por el pueblo*.
3. Que el Senado como cámara legislativa, busca la representación de los intereses económicos y profesionales en el proceso político.

Por otro lado, Felipe Tena, encuentra que el sistema bicameral genera ciertas ventajas: 1. Al dividir al Poder Legislativo que generalmente tiende a predominar sobre el Poder Ejecutivo, favorece el equilibrio de poderes. 2. Si se da el caso de un conflicto entre el

¹³⁸ [...] *La función legislativa está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes. La terminología para designar ambas cámaras no puede ser unitaria, aunque generalmente se suele hablar de primera y segunda cámaras, o de cámara baja y cámara alta, también se suele emplear frecuentemente el término de senado. La constitución autoriza a ambas cámaras para debatir y probar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les pone en situación de limitarse y controlarse respectivamente [...]* Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, p. 246.

¹³⁹ Loewenstein, *ibíd.*, p. 242.

¹⁴⁰ Loewenstein, *ibíd.*, p. 246.

Ejecutivo y alguna de las cámaras, entonces la otra puede mediar la situación; y en caso de que el conflicto sea con las dos cámaras, es más probable que el Congreso tenga la razón. 3. Para la formación de leyes, el Senado *constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio*¹⁴¹.

De la lectura de ambos autores, se puede concluir que mientras que Felipe Tena se concentra en la utilidad política que tiene la inclusión del Senado al interior del legislativo, para debilitar a la Cámara de Diputados y favorecer el equilibrio de poderes frente al Ejecutivo, Karl Loewenstein se concentra en describir la utilidad política que tiene el Senado a la hora de representar los intereses políticos de los Estados en una federación, como cámara conservadora que representa los intereses económicos y profesionales en el proceso político.

Además, se puede notar que ambos autores le dan cierto peso a la segunda cámara o Senado, como cámara de reflexión donde se serena el ímpetu del proceso político.

Por lo que se refiere al origen del sistema bicameral, este proviene de Inglaterra, cuando la Cámara de los Lores era representada principalmente por la aristocracia latifundista y la cámara de los comunes por la burguesía. En la actualidad existen sesgos conservadores en la Cámara de Lores y sesgos progresistas en la cámara de los comunes, por lo que se podría afirmar que esta composición diferenciada ha permeado y sobrevive.

Derivado de la explicación anterior, se resalta que una de las características más significativas del bicameralismo es la forma diferenciada de composición. Al respecto, Karl Loewenstein comenta que para evitar una *duplicidad mecánica de la voluntad general*, se han creado distintos procedimientos para diferenciar ambas cámaras, sin violentar el ejercicio democrático¹⁴², como por ejemplo:

- Generar un procedimiento de elección directa para la cámara baja. Y elección indirecta para el Senado, ya sea colegiada, por designación de Estados miembros en un Estado Federal o por asociaciones profesionales
- Integrar la segunda cámara (Senado) con determinados *grupos sociales elevados para asegurar un nivel superior de sus miembros*¹⁴³ o con personas de gran madurez,

¹⁴¹ Felipe Tena, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 270.

¹⁴² *cfr.* Loewenstein, *ibíd.*, p. 248.

¹⁴³ Loewenstein, *ídem*.

cualidades escogidas y de gran firmeza de carácter.

- Generar y diferenciar los requisitos como la edad mínima para ser elegido y elegir en cada cámara.
- La forma de renovación de los miembros y los tipos de mandatos para los miembros, en cada una de las cámaras.
- La dimensión e integración de ambas cámaras. Por lo regular la segunda cámara (Senado) es más reducida.
- Diferenciar las competencias y facultades de cada cámara.

Este autor recalca que independientemente de los mecanismos que se busquen para diferenciar la composición, existe el peligro latente del desacuerdo y el bloqueo político mutuo entre las dos cámaras, ante este desacuerdo el autor comenta que la Cámara Baja esta por encima de la Cámara Alta y por lo tanto la Cámara Alta tiene que ceder ante las presiones y los intereses de la Cámara Baja¹⁴⁴.

Por otra parte, Arend Lijphart¹⁴⁵, para determinar los valores que atienden a los tipos de bicameralismo, expone algunas diferencias entre lo que el clasifica como primera cámara (diputados) y segunda cámara (senadores):

1. Las segundas cámaras (Senado) suelen tener menos representantes que las primeras cámaras (diputados).
2. Los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras (Senado) que en las primeras (diputados).
3. La elección escalonada es una característica fundamental de las segundas cámaras (Senado).

¹⁴⁴ [...] *Cualesquiera que sean las medidas o combinaciones de medidas que se busquen, no se podrá evitar el peligro de que ambas cámaras bloqueen indisolublemente el proceso político al no ponerse de acuerdo. Este peligro es, evidentemente, mayor cuando ambas cámaras poseen las mismas facultades, y todavía lo es más cuando, en virtud de la diferente base electora, ambas cámaras corresponden a diferentes estructuras sociales. Para que la maquinaria estatal siga funcionando, una de ambas cámaras tendrá que ceder, y el pensamiento democrático fundamental exige que sea la cámara alta la que tenga que rendirse.* [...]

De cualquier manera que esté conformada la situación política concreta, se deberán incorporar a la constitución estudiados mecanismos para solucionar los posibles conflictos entre ambas cámaras, dejando libre el camino para la voluntad de la cámara popular. [...] Loewenstein, *ibíd.*, pp. 248 -249.

Sobre esta situación en el contexto mexicano, la presente propuesta considera que ante un bloqueo o desacuerdo político entre la cámaras legislativa, ambas cámaras deben estar en igualdad de condiciones y por ello se deben idear o trabajar en los mecanismos idóneos para mejorar los consensos políticos.

¹⁴⁵ *cfr.* Arend Lijphart, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, pp. 192 – 200.

4. Las segundas cámaras pueden 1. Estar subordinadas a las primeras o 2. Estar en condiciones de igualdad con las primeras.
5. El método de elección de los miembros de la segunda cámara puede 1. Ser de forma indirecta o por nombramiento o 2. Ser de forma democrática.
6. El método de elección de las segundas cámaras, 1. Puede estar diseñado para sobrerrepresentar a ciertas minorías, como es el caso del principio de paridad entre los Estados que consiste en representar a todos los Estados, independientemente del tamaño territorial o 2. Puede estar diseñado para no sobrerrepresentar a ciertas minorías.

Para este autor las primeras tres diferencias no influyen en el tipo de bicameralismo, pero las tres últimas sí. Los criterios que este autor utiliza para diferenciar los tipos de bicameralismo son: la simetría/asimetría en las cámaras y la congruencia e incongruencia entre las cámaras.

La simetría en las cámaras consiste en que ambas cámaras comparten poderes similares y legitimidad democrática: *las cámaras simétricas son aquellas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática*¹⁴⁶. Y la asimetría en las cámaras consiste en que una de las cámaras tiene mayores poderes y puede o no haber legitimidad democrática¹⁴⁷.

La congruencia¹⁴⁸ está relacionada con las composiciones políticas similares en ambas cámaras, esto a raíz de que ambas cámaras comparten la misma base de representación y forma de elección. Para Arend Lijphart, un ejemplo de congruencia es cuando ambas cámaras están proporcionalmente repartidas y no hay una sobrerrepresentación en alguna de las cámaras. Y la incongruencia¹⁴⁹ está relacionada con las composiciones políticas

¹⁴⁶ Lijphart, *ibíd.*, p. 194

¹⁴⁷ [...] Cuando los poderes son iguales, o las competencias de las cámaras no son lo suficientemente distintas como para considerar que una es más poderosa que la otra, estamos en presencia de cámaras con poderes simétricos. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, estamos en presencia de una asamblea asimétrica [...] Diego Reynoso, “La diversidad Institucional del bicameralismo en América Latina”, p. 108.

¹⁴⁸ [...] Por congruente (o sería mejor decir convergente) se entiende a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias similares (congruentes) en ambas cámaras [...] Reynoso, *ibíd.*, p. 107.

¹⁴⁹ [...] Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y además los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a la formación de com posiciones diferentes (incongruentes) en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras posean opiniones distintas en materia de política pública y diverjan en sus votos. Lijphart clasifica esta situación como incongruencia; también ha sido denominada “Congreso dividido” [...] Reynoso, *ibíd.*, pp. 107 – 108.

diferenciadas en ambas cámaras, a raíz de que ambas cámaras tienen distintas base de representación y forma de elección. Para Arend Lijphart, un ejemplo de incongruencia es cuando las segundas cámaras son diseñadas para sobrerrepresentar a ciertas minorías a diferencia de las primeras cámaras que no sobrerrepresentan a las minorías. Derivado de los criterios anteriores, la tipología del bicameralismo es la siguiente¹⁵⁰:

- Bicameralismo fuerte: (fórmula: cámaras simétricas e incongruentes) Las cámaras están en condiciones de igualdad, los representantes de ambas cámaras se eligen de manera democrática y existen composiciones políticas diferentes, como por ejemplo las segundas cámaras (Senado) sobrerrepresentan en condiciones de igualdad a ciertas minorías, como los Estados pequeños.
- Bicameralismos semifuertes: (fórmulas: 1. cámaras simétricas y congruentes 2. cámaras asimétricas e incongruentes) Se dan dos supuestos, 1. Cámaras que están en condiciones de igualdad, los representantes de ambas cámaras se eligen de manera democrática y existen composiciones políticas similares 2. Cámaras que están en condiciones desiguales, los representantes de ambas cámaras pueden o no elegirse de manera democrática y existen composiciones políticas diferentes.
- Bicameralismo débil: (fórmula: cámaras asimétricas y congruentes) Las cámaras están en condiciones de desigualdad, los representantes de ambas cámaras pueden o no elegirse de manera democrática y existen composiciones políticas similares.

En los Estados Unidos Mexicanos, sobrevive el bicameralismo, pues el artículo 50° constitucional, establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general dividido en dos cámaras: Diputados y Senadores.

¹⁵⁰ *cfr.* Tabla 11.2 en Lijphart, *ibíd.*, p. 199. Diego Reynoso también realiza una explicación detallada con base en la clasificación de Arend Lijphart: [...] *De la combinación de las reglas de elección y composición (congruencia-incongruencia), y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), surgen cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales [...] Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en los que las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes), y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Los bicameralismos endebles o de media fuerza (medium-strength) son aquellos en los que ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero, dadas las reglas de composición, éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua. En tercer lugar, los bicameralismos débiles son aquellos en los que las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de éstas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría. Por último, los bicameralismos insignificantes son aquellos en los cuales existe asimetría de poder y congruencia de preferencias en las cámaras [...]* Reynoso, *ibíd.*, p. 108.

Es importante subrayar que para efectos de la presente propuesta, es muy útil el bicameralismo para a) salvaguardar los intereses políticos de los Estados miembros de la Unión mexicana; b) para garantizar la reflexión política de los ciudadanos más experimentados y con mayores conocimientos; c) para favorecer el equilibrio de poderes entre el legislativo y el ejecutivo y así evitar la concentración del poder en la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la cuestión de los poderes y facultades de ambas cámaras, la presente propuesta considera que es importante que ambas cámaras tengan poderes similares para mantener el equilibrio de poderes. Y ante un futuro bloqueo o desacuerdo político entre las cámaras, se garantice y respete la igualdad de condiciones y se trabaje en idear los mecanismos más acercados a los consensos políticos.

De acuerdo con la explicación anterior, para la presente propuesta es deseable que: 1. El Senado siga siendo una cámara con menos representantes que la de Diputados; 2. Que el mandato para ser senador se incremente a nueve años; 3. Que el Senado se renueve de forma escalonada; 4. Que los métodos de elección sean diferentes a los que sobreviven actualmente, atendiendo a otros criterios democráticos; 5. Que el modo de elección del Senado atienda a criterios que sobrepresenten a ciertas minorías.

A pesar de que en México sobrevive un bicameralismo, sería importante evidenciar ciertas fallas como:

1. ¿El Senado esta obrando como cámara de conocimiento y reflexión política?

Sobre esto es presumible decir que la calidad legislativa independientemente de si es cámara de origen o cámara de revisión debe ser mejor en el Senado, que en la Cámara de Diputados.

2. ¿Realmente el Senado esta representando los intereses políticos de los Estados miembros de la Unión mexicana, o está representando los intereses ideologizados de los partidos políticos?

Hay una total ausencia de una forma diferenciada en la composición política de ambas cámaras. Pues en la actualidad el sistema de partidos políticos ha monopolizado la manera de conformación de ambas cámaras, generando una representación similar, esto ocasiona una disminución o una total ausencia del control intraórgano¹⁵¹.

¹⁵¹ [...] *Pero con la progresiva democratización del Estado ha surgido una nueva dificultad: cuando ambas*

De acuerdo con la clasificación de Arend Lijphart, el sistema bicameral mexicano:

- Es simétrico, pues se representa de forma similar las facultades de cada cámara, dejándolas en condiciones de igualdad, y hay una legitimidad democrática en ambas cámaras.
- Es congruente, pues goza de una composición política similar en ambas cámaras, al compartir la misma base de representación y elección (partidos políticos) y además romper con la sobrerrepresentación de ciertas minorías, como el total desconocimiento del principio de paridad de los Estado, con el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Es así que, atendiendo a los criterios de Arend Lijphart, se califica el bicameralismo mexicano, como un bicameralismo semifuerte. Esto equivaldría a decir que la existencia de la segunda cámara se desaprovecha, pues como ya se mencionó anteriormente no se hace efectivo el control intraórgano.

Para finalizar el presente capítulo se podría agregar que uno de los argumentos fuertes de la presente propuesta se encuentra en evidenciar la ausencia del control intraórgano y el poco aprovechamiento de las dos cámaras, con la intención de un futuro fortalecimiento del bicameralismo en México. Con al presente propuesta, se busca generar una nueva composición al interior del Senado.

Los Estados Unidos Mexicanos requieren de una composición diferenciada en ambas cámaras, y además que la segunda cámara sobrerrepresente los intereses en condiciones de igualdad de ciertas minorías. En suma, se requiere de un Senado con composición diferente, para potencializar el bicameralismo, fortalecerlo y generar un control intraórgano más efectivo.

*cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral es de esperar que en ambas cámaras se dé la misma o parecida constelación de partidos, con lo cual desaparecerá el efecto de control intraórgano, que yace en la participación concurrente de ambas cámaras en el proceso legislativo [...] Loewenstein, *ibíd.*, p. 248.*

Capítulo 2. El Senado como Cámara de Representación Territorial en un Estado Federal

Como se pudo apreciar en el apartado anterior se buscó generar un análisis referente a los funciones que se consideran importantes para cubrir en la institución del Senado. Es así que en este apartado se busca diferenciar la implicación que tiene el Senado en las distintas formas de Estado.

La Constitución de los EEUUMM establece en el *título segundo, capítulo I, artículo 40º*, que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

En esta sintonía es que se agrega el presente capítulo, para complementar y fortalecer el sistema federal mexicano, al fortalecer la institución del Senado. El presente capítulo retoma dos puntos importantes.

1. **¿Cómo opera el Senado en las distintas formas de Estado?** Este apartado busca identificar y explicar las formas en las que opera el Senado, ya sea en el Estado Federal o en el Estado Central democracia acordes con la presente propuesta de reforma: modelo de democracia republicano y consensual.

2. **El Senado como cámara de representación territorial en los modelos federales.** Este apartado se concentra en ubicar algunas de las ideas principales referentes a la institución del Senado y el modelo federal de dos Estados muy importantes a nivel mundial: los Estados Unidos de Norteamérica y la República Federal de Alemania.

¿Cómo opera el Senado en las distintas formas de Estado?

*Todos los caminos conducen a Roma.
Frases Populares*

Ignacio Burgoa en su libro *Derecho Constitucional Mexicano* dedica el quinto capítulo para estudiar lo referente a las formas de Estado. En primer lugar, hace un análisis de este tema con base en diversos estudiosos entre los que se encuentran, Maurice Hauriou, Georges Burdeau, Juan Fernando Badía, y Hans Kelsen, coincidiendo más con los postulados teóricos de éste último, pues los primeros hacen clasificaciones un tanto ambiguas que pueden llegar a confundirse con las formas de gobierno.

Al mismo tiempo este autor, para evitar confusiones entre formas de Estado y formas de gobierno comienza por distinguir entre Estado y gobierno: el Estado es una *entidad de derecho o una institución pública dotada de personalidad jurídica*¹⁵² y el gobierno es *el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece*¹⁵³.

De acuerdo con esta explicación se puede deducir que el Estado no sólo es el gobierno, sino también incluye otros elementos como el territorio o la población.

Es así que, el jurista expone que la “*forma*” de Estado es el “*modo*” o “*manera de ser*” de la entidad o institución estatal misma independientemente de “*cómo*” sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que cada uno de ellos compete dentro de su estructura¹⁵⁴. Con esta explicación se puede reafirmar que gobierno y Estado no son lo mismo.

Existen distintas formas de Estado que los autores manejan, Estado unitario, Estado Federal, confederación, Estado patrimonial, Estado de policía, Estado de Derecho, Estado democrático clásico, Estado autoritario, Estado de democracia progresiva, Estado regional, pero el jurista descarta todas esas teorizaciones y reivindica sólo dos: Estado unitario o central y Estado Federal.

¹⁵² Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 401.

¹⁵³ Burgoa, *ídem*.

¹⁵⁴ Burgoa, *ibíd.* p. 402.

Por otra parte este autor, rescata la tesis de la *Teoría General del Estado* de Hans Kelsen que dice que *el Estado Federal y el Estado Unitario (central) no hay diferencias esenciales, sino que ambas formas divergen en cuanto al grado de descentralización siendo más acentuada ésta en la primera que en la segunda*¹⁵⁵, y la utiliza para respaldar sus teorizaciones. De modo que también para este autor el Estado central o unitario difiere del Estado Federal, solo en su grado de descentralización:

*[...] En conclusión, si entre el Estado unitario –central– y el Estado federal no existen sino diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a nuestro entender, en la génesis de la entidad estatal federal [...]*¹⁵⁶

Lo que se busca en el presente apartado es resaltar las diferencias y el modo de operar del Senado en los Estados Federales y en los Estados Unitarios, por lo que se abordan dos aspectos:

1. **El Senado en el Estado Unitario.** Este apartado se describen las características del Estado Unitario, se identifican los antecedentes modernos del Senado en el Estado Unitario y se abordan cuatro supuestos actuales en los que se puede ubicar al Senado en el Estado Unitario.

2. **El Senado en el Estado Federal.** Este apartado se describen las características del Estado Federal, se incluye al Senado como elemento del Estado Federal, se abordan dos ejemplos de Estados federales con cámara de representación territorial: Federalismo Norteamericano y Alemán.

El Senado en el Estado Unitario

En el presente apartado se busca hacer la relación entre Estado unitario y Senado, para posteriormente evidenciar su contraste entre Senado y Estado Federal. Así pues, en un Estado unitario, el poder está concentrado en un solo órgano legislativo y administrativo que impide que haya una diversidad de ámbitos competenciales y genera una dependencia política a las decisiones del Ejecutivo y Legislativo central.

¹⁵⁵ Hans Kelsen, *apud*. Burgoa, *ibíd.*, p. 405 - 406. No se cotejó con la cita original.

¹⁵⁶ *cfr.* Burgoa, *ibíd.*, p. 407.

Por otra parte, en este tipo de Estado, las actividades administrativa y jurisdiccional suelen dividirse en circunscripciones territoriales llamadas departamentos o provincias y sus decisiones están subordinadas al órgano central.

Ignacio Burgoa¹⁵⁷ reconoce dos elementos que caracterizan al Estado central o unitario: 1. Homogeneidad del poder; y 2. Descentralización funcional que no llega al grado de autonomía.

Un ejemplo de Estado unitario y mayormente centralizado es el Reino Unido, Arend Lijphart comenta que en este tipo de Estado, *los gobiernos locales realizan una serie de funciones importantes, pero son criaturas del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente [...] incluso a nivel financiero dependen del gobierno central*¹⁵⁸.

Pero ¿cómo hacer la relación entre Estado unitario y Senado? El origen moderno del Senado¹⁵⁹ en el Estado unitario, se remonta a una discusión del siglo XIX, entre liberales demócratas y liberales conservadores. Mientras que para los demócratas el Senado no tenía razón de ser, para los conservadores sí, pues estos últimos tomaban a esta cámara para representar a la aristocracia o a las personas notables que muchas veces eran nombrados por el Rey, un ejemplo de esto son la Cámara de Lores británica y la Cámara de Senadores española¹⁶⁰. Este tipo de Senado de corte conservador, buscaba perpetuar instituciones del antiguo régimen y hacerle un contrapeso a la cámara baja que era representada por los hombres libres.

Ya en la actualidad este tipo de cámaras han sufrido transformaciones como por ejemplo, la Cámara de Lores, que se ha convertido más en una cámara meritocrática que aristocrática¹⁶¹.

A raíz de la instauración de la democracia de partidos, Francesc de Carreras comenta que

¹⁵⁷ *cfr.* Burgoa, *ibíd.* p. 402.

¹⁵⁸ *cfr.* Lijphart *op. cit.*, p. 28.

¹⁵⁹ Francesc de Carreras, “El Senado en la Constitución Española” en Frances Pau I Vall, *El Senado, cámara de representación territorial, Jornadas*, pp. 26 – 28.

¹⁶⁰ *v. g.* La Cámara de Lores británica que estaba compuesta por nobles y el alto clero; y la Cámara de Senadores de la Constitución Española de 1876 que estaba compuesta por nobles, alta burguesía y élite funcional. de Carreras *ibíd.*, p. 26.

¹⁶¹ *vid.* Ignacio Torres, “Vida después de la muerte. La Cámara de Lores británica” en Frances Pau I Vall, *El Senado, cámara de representación territorial, Jornadas*, p. 142. Por otra parte, Arend Lijphart comenta que en la actualidad, la Cámara de los *Lores* está en una relación asimétrica frente a la Cámara de los Comunes, pues estos últimos detentan casi todos los poderes legislativos, y debido a esta situación parece que opera un cuasi unicameralismo que fácilmente podría suprimir el vestigio aristocrático. *cfr.* Lijphart, *op. cit.*, pp. 29 - 30.

ha habido un cambio profundo en la forma de conformación de las cámaras altas en los Estados unitarios, dividiéndolo en cuatro supuestos¹⁶²:

1. La supresión del Senado por ser considerado institución disfuncional.
2. La conservación del Senado como vestigio del bicameralismo aristocrático.
3. La conservación del Senado un tanto limitado, pero con similares características a la cámara baja o parlamento. (bicameralismo perfecto)
4. La conservación del Senado como cámara especializada y subordinada (ejerce funciones auxiliares) a la cámara baja. (bicameralismo imperfecto)

Para Francesc de Carreras, el Senado o cámara alta no es necesario para un Estado Unitario, este autor sólo conservaría esta institución por dos cuestiones: *De un lado, por razones funcionales, cabe mantenerlo como Cámara de reflexión, de segunda lectura, de mejora técnica; de otro, por razones políticas, puede mantenerse al objeto de continuar una tradición con la que no se quiere romper: caso de la Cámara de los lores británica*¹⁶³.

El Senado en el Estado Federal

El Senado en los Estados unitarios es menos útil que en los Estados federales, el presente apartado busca encontrar esas utilidades.

Con base en la definición etimológica de federación que refiere a una *alianza o pacto de unión*, Ignacio Burgoa especifica que un Estado Federal es *una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos*¹⁶⁴. De igual forma este autor menciona que el proceso formativo de una Federación requiere de tres etapas¹⁶⁵: 1. La independencia previa de Estados Soberanos; 2. La unión o alianza entre los Estados Soberanos; 3. Nacimiento de un nuevo Estado Soberano que integra a los Estados Soberanos en alianza.

Por otra parte, Arend Lijphart identifica dos características básicas del Federalismo: 1. *Una división del poder garantizada entre el poder central y los gobiernos regionales*¹⁶⁶. 2.

¹⁶² *cfr.* de Carreras, *ibíd.*, pp. 27 – 28.

¹⁶³ de Carreras, *ibíd.*, p. 28.

¹⁶⁴ Burgoa, *ibíd.*, p. 407.

¹⁶⁵ *cfr.* Burgoa, *ibíd.*, pp. 407 – 408.

¹⁶⁶ Lijphart, *op. cit.* p. 178. Se basa en la definición de William Riker: [...] *El federalismo es una organización*

*La no centralización del poder*¹⁶⁷. Es así que para para este autor hay dos formas para referir al modelo federal una consiste en asegurar que una parte del poder sea ejercido a nivel regional o dicho en otras palabras asegurar la descentralización política. Asimismo, este autor agrega como característica secundaria del Federalismo, *una legislatura bicameral con una cámara federal fuerte para representar las regiones constituyentes*.

Asimismo, Jaime Cárdenas identifica cinco elementos mínimos que hay en un modelo federal¹⁶⁸:

1. Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias legislativas, dirección política y administrativa.
2. Una distribución de los recursos que responda al reparto de las funciones estatales.
3. Una participación de las entidades en la organización central a través de una segunda Cámara.
4. El Estado Federal tiene una garantía que impide sea modificado el ser federal aun mediante reforma constitucional (decisión política fundamental o cláusula de intangibilidad).
5. En todo Estado Federal debe existir un órgano o mecanismos de solución de conflictos entre los Estados miembros y el poder central, de preferencia de orden jurisdiccional.

Tanto Lijphart como Cárdenas identifican la existencia de una segunda cámara como elemento de un sistema Federal. En esta sintonía, Francesc de Carreras¹⁶⁹ describe al Senado como pieza fundamental que dota de sentido a los Estados federales, a partir de su análisis operativo en el sistema norteamericano y alemán. A continuación, se rescata lo siguiente.

Para el caso del Senado norteamericano refiere a que éste obedece al tipo de Federalismo clásico en la cual, esta cámara *desempeña iguales funciones legislativas que la Cámara de Representantes y [...] controla los nombramientos presidenciales de los más altos cargos de la Administración*¹⁷⁰, además de conservar el principio de paridad que más adelante se va a

política en la que las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales. [...] *ídem.*

¹⁶⁷ Lijphart, *ibíd.*, Se basa en la definición de Daniel Elazar: [...] *El ve al federalismo como <la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros, no la devolución del poder desde un único poder central o hacia debajo de la pirámide. [...]* *ídem.*

¹⁶⁸ Cárdenas, *op. cit.*, p. 196.

¹⁶⁹ de Carreras, *ibíd.*, p. 28.

¹⁷⁰ de Carreras, *ídem.*

abordar.

Para el caso del *Bundesrat* o Senado alemán refiere a que éste obedece a un tipo de Federalismo cooperativo de carácter más novedoso en la que los gobiernos de los *Länder* tiene funciones legislativas un tanto disminuidas¹⁷¹ pero que se ven compensadas por funciones ejecutivas y de cooperación entre los *Länder*. Es en este modelo que se puede hablar de una descentralización política que se ve legitimada por la amplia participación de las instituciones del *Bund* o Federación y de los *Länder* o Estados miembros.

En el siguiente apartado se busca profundizar en estos dos modelos como ejemplo para tomar en cuenta en la propuesta de reforma política.

¹⁷¹ La federación ostenta las principales competencias legislativas.

El Senado como cámara de representación territorial en dos modelos federales

*Que la **Federación** no significa abolición de los gobiernos de los Estados, sino que éstos serán partes de la Soberanía Nacional y tendrán representantes en el Senado.*

El Federalista

La representación político-territorial es una variable importante en dos naciones económicamente importantes: Estados Unidos de Norteamérica y la República Federal de Alemania. Es por ello que el presente apartado buscará analizar algunas ideas de estos dos modelos de Federalismo. En este apartado se abordan dos aspectos:

1. **El principio de paridad o igualdad en *El Federalista*:** En este apartado se busca rescatar varias de las ideas de Hamilton, Madison y Jay, referentes a la institución del Senado. Es importante hacer énfasis en la importancia que tiene el principio de paridad para la cuestión de representación de los Estados federados en el Senado.

2. **Como opera el *Bundesrat* o también llamado Consejo Federal Alemán.** Este apartado se concentra en analizar como medio de aproximación y respaldo a la propuesta, la forma de operar del Consejo Federal de Alemania.

El principio de paridad en el Federalista

El Federalismo Norteamericano es el ejemplo clásico de Federalismo porque en la actualidad es uno de los modelos más exitosos. En general, la historia de la relación entre Senado y Federalismo en Norteamérica es muy amplia¹⁷². Es así que el presente apartado únicamente va a rescatar algunas ideas sobre la posición del Senado frente a los artículos publicados en *El Federalista*, principalmente lo relativo al principio de igualdad o paridad en la representación de los Estados ante la Unión o Federación.

Antes de nada, es importante destacar que *El Federalista* es una obra que esta integrada

¹⁷² El Senado, la cámara alta del cuerpo legislativo de Estados Unidos de Norteamérica, surgió del Compromiso de Connecticut, que unió el Plan Virginia que favorecía la representación poblacional con el Plan New Jersey, el cual favorecía la igualdad de los Estados.

por una serie de artículos y comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América. Estos también llamados *papers* fueron publicados durante el año de 1788. Fueron escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. Y son un referente muy importante en el constitucionalismo norteamericano, al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación Norteamericana les dota de cierto peso a la hora de interpretar la Constitución Norteamericana.

Para la cuestión que atañe a la presente investigación se destaca que estos escritos influyeron notablemente en la creación de un Senado de corte más moderno. Un Senado que representaría los intereses de los Estados federados. Cabe recordar que originariamente las cámaras altas europeas estaban representadas por la nobleza y el alto clero.

Es importante aclarar que la institución del Senado fue y es en la actualidad una pieza fundamental en la unión norteamericana, pues es la encargada de representar los intereses de los Estados. Sin un Senado, existiría un poder central encargado de regular todas las relaciones de un país, y esto es poco práctico en un país muy extenso y poblacionalmente denso.

Entre los temas principales en que divide el estudio del Senado *El Federalista* son cinco¹⁷³: 1. Las condiciones requeridas para ser senador; 2. El nombramiento de senador por las legislaturas de los Estados; 3. La igualdad o paridad de representación del los Estados en el Senado; 4. El número de senadores y la duración de su cargo; 5. Los poderes conferidos al Senado. Para efectos de la presente propuesta es útil retomar, los primeros cuatro numerales.

Sobre el primer punto. Las condiciones requeridas para los senadores, se contemplan dos importantes:

1. La edad avanzada (treinta años), pues la naturaleza de la misión senatoria, requiere *mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter, hace necesario a la vez que el senador haya llegado a ese periodo de la vida donde es más probable hallar esas ventajas*¹⁷⁴.
2. Mayor tiempo de ciudadanía (nueve años de ciudadanía), esto esta relacionado con la posibilidad de elegir ciudadanos nacidos en el extranjero, para que al haber una negociación con países extranjeros, no se vea influidos por su país de origen: *El plazo*

¹⁷³ Hamilton *et. al.*, *El Federalista*, *Ensayo LXII*.

¹⁷⁴ Hamilton, *ibíd.*, p. 262.

*de nueve años parece ser un prudente término medio entre la exclusión total de los ciudadanos adoptivos cuyos méritos y talento reclamen justificadamente una participación en la confianza pública y su admisión precipitada y ciega, con la que podría crearse una corriente de influencia extranjera en las asambleas nacionales*¹⁷⁵.

El segundo punto, a pesar de haberse reformado en la posterioridad, guardaba la intención de que las legislaturas¹⁷⁶ de los Estados nombraran a los senadores: *Lo recomienda la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas*¹⁷⁷.

El tercer punto relativo a la igualdad de representación en el Senado, es considerado en la propuesta como una cuestión fundamental en el fortalecimiento del sistema federal.

Ante la variedad o desigualdad en la extensión territorial y poblacional de cada uno de los Estados participantes en la federación. Y ante la posibilidad de que habiendo Estados grandes y pequeños, unos podía imponerse a los otros en distintos aspectos ya sea ideológicos, comerciales. Estos autores plantean como principio racional, que cada uno de los Estados independientemente de su extensión territorial, tengan una participación igualitaria: *pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación igual en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación*¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Hamilton, *ídem*.

¹⁷⁶ Es en abril del año de 1913, cuando los Estados Norteamericanos ratifican la enmienda décimo-séptima, la cual modifica radicalmente la elección de los escaños, la cual era realizada por las legislaturas estatales, con esta enmienda la elección de los senadores, sería por la elección popular directa. A continuación se transcribe la [...] **Decimo-séptima Enmienda.** *El Senado de los Estados Unidos estará formado por dos Senadores de cada estado, elegidos por sus habitantes para un mandato de seis años, disponiendo cada Senador de un solo voto. Los electores de cada estado deberán reunir los mismos requisitos requeridos a los electores de la cámara más numerosa del poder legislativo del estado. Cuando se produzcan vacantes en la representación de cualquier estado en el Senado, la autoridad ejecutiva de ese estado emitirá un decreto para convocar elecciones para cubrir dichas vacantes, entendiéndose que el poder legislativo de un estado puede autorizar a su ejecutivo a hacer nombramientos temporales hasta que los habitantes cubran las vacantes con elecciones en la forma que el poder legislativo lo disponga. Esta enmienda no se interpretará de forma que afecte a la elección o el mandato de ningún Senador elegido antes de que se ratifique como parte de la Constitución.* [...] Constitución de los Estados Unidos.

¹⁷⁷ Hamilton, *ídem*.

¹⁷⁸ Hamilton, *íbid.*, p. 262.

Es así que, establecen la diferencia entre representación nacional y federal. Cuando el pueblo está fundido completamente en una sola nación y cada distrito participa proporcionalmente en el gobierno, se habla de una representación nacional, más vinculada con la cámara de baja. Y cuando se da una participación de Estados independientes y soberanos unidos por una causa común, se da una representación federal, vinculada con la cámara alta.

Por otro lado, estos autores argumentan que con la igualdad de votos entre los Estados de la Unión, se estaba reconociendo y protegiendo la soberanía que conservan los Estados en lo individual, además se instituía una forma de evitar la consolidación de una república unitaria¹⁷⁹.

De igual forma consideran que la institución del Senado, puede servir como obstáculo de los actos legislativos inconvenientes: *Otra ventaja que procede de este elemento que presenta la constitución del Senado, es el obstáculo que significará contra los actos legislativos inconvenientes. Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los Estados después*¹⁸⁰.

Y finalmente el último punto relacionado con el número de senadores y su duración en el cargo, así como la estabilidad, los autores reflexionan sobre los propósitos a los que debe responder un Senado y los inconvenientes que sufre una república cuando carece de Senado:

1. Puede suceder que el gobierno o la administración se *olviden los deberes que tienen para con sus electores, traicionando la confianza en ellos depositada*¹⁸¹. Ante esta hipótesis, el Senado, como segunda cámara puede ser un freno al gobierno: *un Senado, como segunda rama de la asamblea legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno.* Para garantizar la seguridad de los ciudadanos, es mejor que haya dos entidades distintas, que se pongan frenos entre ellas.

2. Ante la mayoría de las asambleas numerosas que tienden a actuar bajo el impulso de

¹⁷⁹ [...]puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla. Desde este punto de vista, la igualdad debería ser tan aceptable a los Estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los Estados en una república unitaria [...] Hamilton, *ibid.*, p. 263.

¹⁸⁰ Hamilton, *idem.*

¹⁸¹ Hamilton, *ibid.*, p. 263.

las pasiones *súbitas y violentas, o a dejarse seducir por líderes facciosos, que muchas veces terminan por adoptar resoluciones perniciosas para la sociedad. Se requiere un Senado, menos numeroso, que posea gran firmeza y goce de un periodo continuo en funciones de autoridad*¹⁸².

3. Se puede dar el caso de que los integrantes de las asambleas muchas veces no tengan claro el objeto de su naturaleza, que es legislar para el bienestar del pueblo, o no tengan claro el conocimiento, ni los principios para legislar. Esto ocasiona que se de importantes errores en el ejercicio de la misión legislativa¹⁸³. Ante esta posibilidad la institución del Senado operaría como una cámara de corrección de la leyes o como una cámara de reflexión y sabiduría para mejorar la legislación.

4. El Senado como una institución estable. La mutabilidad consiste en generar nuevos cambios de opinión y de medidas. La mutabilidad es un riesgo latente, cuando existe una rápida sucesión de los miembros. Los autores afirman que el *cambio continuo, aun cuando se trate de medidas acertadas. Es incompatible con las normas de la prudencia y con toda perspectiva de éxito*¹⁸⁴. En suma, el constante cambio de parámetros legislativos es incompatible con la prudencia, el orden y la estabilidad. A continuación se enumeran algunos cuantas ideas que dan al respecto:

- Se pierde el respeto y la confianza de las demás naciones:
 - La inconstancia en los proyectos o parámetros legislativos, es condenada por la prudencia como algo versátil y alocado. Si una institución es inconstante, versátil o alocada, va a ser menos respetada y tomada en cuenta, en consecuencia, nadie va a confiar en su trabajo.
 - La falta de prudencia y estabilidad generan daños perjudiciales, ya sean pérdida ante otras naciones, burla de los enemigos o presa de las naciones más estables.
 - Una política variable, que termina por limitar la libertad, pues genera

¹⁸² Hamilton, *ibid.*, pp. 263 - 264.

¹⁸³ Los *papers* hacen una crítica a la falta de conocimiento a la hora de discutir las leyes: [...] *¿Qué son, en resumen, todas esas leyes explicativas, esas enmiendas y esas cláusulas derogatorias, que llenan y deshonran nuestros voluminosos códigos, sino otros tantos monumentos de insuficiente sabiduría, otras tantas acusaciones que cada sesión exhibe contra la anterior, otras tantas advertencias al pueblo del valor de la cooperación que hay motivo para esperar de un senado bien organizado?* [...] Hamilton, *ibid.*, p. 264.

¹⁸⁴ Hamilton, *idem.*

algunos efectos como:

- Leyes voluminosas que imposibilitan su lectura.
 - Leyes incoherentes que imposibilitan su comprensión.
 - Leyes que se abrogan, revisan o sufren cambios incesantes, que no perduran en el tiempo, y que *el hombre que conoce la ley hoy, no puede adivinar cómo será mañana*.
 - Leyes nuevas que carecen de fijeza.
- Se genera una excesiva ventaja de los más privilegiados (minoría astuta, atrevida) frente a los más desposeídos (la masa laboriosa e ignorante del pueblo)
 - Resulta un gran perjuicio, pues desalienta los proyectos y la empresas que dependen de las disposiciones existentes, impidiendo su prosperidad: ¿Qué comerciante prudente arriesgará su fortuna en un nuevo ramo comercial cuando ignora si sus planes resultarán ilícitos antes de que pueda ponerlos en práctica? ¿Qué agricultor o fabricante se esforzará por merecer el estímulo dado a un cultivo determinado o a cierto establecimiento, si no puede tener la seguridad de que su labor preparatoria y sus gastos no le harán víctima de un gobierno inconstante?
 - Se disminuye el apego y respeto hacia el sistema político.

En definitiva, es importante para la presente propuesta de reforma, retomar varios de los elementos sobre los que reflexionaron estos teóricos y buscar su posible aplicación a la legislación mexicana.

Como ya se trabajo en el capítulo de la funciones del senador, un aspecto importante es la edad avanzada, que implica una mayor experiencia, aplicación de conocimientos y una solidez de carácter. La cuestión de la ciudadanía también es importante si se aspira a superar posiciones nacionalistas, y se promueve la igualdad de la que participamos o compartimos todos por naturaleza. Pues en la actualidad existen algunas restricciones para los extranjeros que desde pequeños ingresaron a territorio mexicano, se naturalización¹⁸⁵.

En relación con la intención que originariamente había de que las legislaturas de los Estados nombraran a los senadores, el presente trabajo considera que es importante que las

¹⁸⁵ De Buen, Néstor, “Mexicano de tercera” [en línea], en *La Jornada*, México, 22 de junio, 2014. (Consulta de opiniones en periódico) <<http://www.jornada.unam.mx/2014/06/22/opinion/016a2pol>> [Consulta: 03 de junio, 2018]

legislaturas retomen un papel más activo en el proceso de selección, trabajo y posible remoción del legislador.

Por otra parte, el presente trabajo considera de suma importancia mantener lo que considera un principio racional de distribución de competencias: el principio de paridad o igualdad de representación política territorial de los Estados. Se considera que es importante seguir conservando este principio para fortalecer la soberanía y el sistema federal. Pues si se rompe con este principio se estaría atentando contra los principios de la federación. Además que es muy útil en el ejercicio de representación nacional y federal del Poder Legislativo.

Finalmente, en lo relativo al tipo y funcionalidad del Senado como contrapeso de los poderes, número de senadores y duración en el cargo, así como la premisa fundamental de la estabilidad. Para ello se requiere de una asamblea no tan numerosa y muy prudente, que tome como una de sus tareas necesarias la corrección de leyes, la reflexión y sabiduría para mejorar la legislación. Un Senado que mantenga sus tareas de manera permanente, pues retomando las ideas de estos teóricos, la rápida sucesión de los miembros es incompatible con las normas de la prudencia y toda perspectiva de éxito.

Bundesrat: El caso alemán

Otro ejemplo de relación entre Senado y Federalismo, que se incluye en el presente trabajo, para su análisis y posible enriquecimiento al caso mexicano, es el Federalismo Alemán.

De acuerdo con Jaime Cárdenas¹⁸⁶, el Federalismo Alemán, resulta importante porque:

1. Maneja una centralización legislativa en la federación y una descentralización administrativa en los *Länder*;
2. El *Bundesrat* es importante en la distribución de las participaciones obtenidas con el impuesto sobre el consumo;
3. El *Bundesrat* no es una segunda cámara, sino un consejo federal integrado por miembros de los gobiernos de los *Länder*, que reciben instrucciones directas y pueden ser removidos por los gobiernos locales.

Así pues, Alemania tiene antecedentes del Federalismo, desde el Sacro Imperio Romano-

¹⁸⁶ Cárdenas, pp. 201-202. Mas adelante agrega que: [...] *En cuanto al papel del Bundesrat, pieza clave en el federalismo alemán, hay que decir que su intervención es permanente: aprueba, rechaza o modifica leyes o programas que tengan incidencia directa en los Estados. El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses [...]* Cárdenas, *ídem*.

Germánico (siglo XVII), pasando por la Confederación Germánica (1815-1866), el Bundesrat del imperio de 1871, el *Reichsrat* de la República de Weimar, hasta llegar al *Bundesrat* de la ley fundamental para la República Federal de Alemania de 1949, que en 1990, con la reunificación de Alemania, fue trasladado a Berlín.

El *Bundesrat* es el órgano constitucional permanente en la República Federal de Alemania, que representa a los dieciséis *Länder*, participando en la toma de decisiones políticas del Estado Federal¹⁸⁷.

A pesar de que existe un gran debate, sobre si este órgano constitucional es una cámara legislativa o no. Los alemanes son muy claros en decir que el *Bundesrat* no es una cámara de los *Länder*, sino un órgano del Estado Federal.

Esta singularidad ha sido respaldada por la Corte Constitucional Federal: *de acuerdo con las regulaciones contenidas en la Ley Fundamental, el Bundesrat no es la segunda cámara de un órgano legislativo unitario, que participe igual que la 'primera cámara' en forma decisiva en el proceso legislativo*¹⁸⁸. A continuación se enumeran algunas de las características del *Bundesrat*:

- El *Bundesrat* está previsto en los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.
- Desde el año 2000, la sede del *Bundesrat*, es en Berlín.
- El *Bundesrat* es un eslabón entre el Estado Federal y los *Länder*. Al representar los intereses de los *Länder* frente al gobierno central o federación, busca asegurar que no haya notable oposición entre estos.
- Al participar en la división del poder estatal entre el Estado Federal y los *Länder*, previene el abuso de poderes y es un contrapeso a los órganos políticos centrales (Bundestag y Gobierno Federal). Es importante explicar que además de la división clásica del poder (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, <división de poderes horizontal>), los alemanes contemplan una segunda división del poder: la estatal (división del poder entre el Estado federal y los *Länder*, <división de poderes vertical>)¹⁸⁹.

¹⁸⁷ El artículo 50° de su ley fundamental, indica que: *Los länder participan a través del Bundesrat en la legislación y la administración del Estado Federal y en asuntos de la Unión Europea*. Konrad Reuter, *El Bundesrat y el Estado Federal*, p. 4.

¹⁸⁸ Reuter, *ibíd.*, pp. 50 – 51.

¹⁸⁹ *cfr.* Reuter, *ibíd.*, p. 6.

- *Defiende los intereses de los Länder ante el Estado Federal, e indirectamente, ante la Unión Europea*¹⁹⁰.
- El *Bundesrat*, al ser el representante de los *Länder*, es promotor de: la división del poder, la democracia, el liderazgo, la identificación de los problemas regionales, la proximidad a los ciudadanos, la competencia, el equilibrio, la diversidad¹⁹¹.
- Los *Länder* participan en la legislación del Estado Federal y cuestiones de la Unión Europea, a través del *Bundesrat*.
- El *Bundesrat* tiene facultades de asesoramiento, legislación y administración.
- A pesar de que el *Bundesrat* es un órgano prioritariamente legislativo, esta compuesto por miembros del Poder Ejecutivo de los *Länder*¹⁹²: *De esa forma, las experiencias administrativas de los Länder fluyen directamente en la legislación del Estado Federal*¹⁹³. Esto convierte al *Bundesrat* en un *Parlamento de los Gobiernos de los Länder*¹⁹⁴.
- *Incorpora la experiencia política y administrativa de los Länder a la legislación y la administración del Estado Federal, así como en los asuntos de la Unión Europea*¹⁹⁵.
- Al ser un órgano representado por los miembros del Poder Ejecutivo de los *Länder*, el *Bundesrat* no tiene propiamente elecciones para sus miembros. Esto genera que el *Bundesrat* sea un órgano permanente, que *se renueva de tiempo en tiempo como consecuencia de las elecciones para los Parlamentos de los Estado federados*¹⁹⁶.
- A diferencia de otros Estados que promueven la paridad o igualdad entre los Estados federados. La Ley Fundamental alemana, prevé una distribución de los representantes del *Bundesrat* de acuerdo a la población de los *Länder*¹⁹⁷. En total este órgano tiene un total de 69 miembros ordinarios.
- Los miembros del *Bundesrat* tienen una doble función: por un lado *son políticos de*

¹⁹⁰ Reuter, *ibíd.*, p. 52.

¹⁹¹ *vid.* Reuter, *ibíd.*, pp. 7 – 8.

¹⁹² Artículo 51º, párrafo 1, de la Ley Fundamental alemana: [...] *El Bundesrat se compone de miembros de los Gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan* [...]. Reuter, *ibíd.*, p. 14.

¹⁹³ Reuter, *ibíd.*, p. 11.

¹⁹⁴ Reuter, *ibíd.*, p. 14.

¹⁹⁵ Reuter, *ibíd.*, p. 52.

¹⁹⁶ Reuter, *ibíd.*, p. 15.

¹⁹⁷ Artículo 51º, párrafo 1, de la Ley Fundamental alemana: [...] *Cada Land tiene, por lo menos tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis* [...] Reuter, *ibíd.*, p. 16.

*un Estado federado, y por el otro son políticos federales*¹⁹⁸.

- Las votaciones son en bloque. La forma de las votaciones se da representando la voluntad del Estado federado o *Länder*, no la voluntad de cada uno de los miembros del *Bundesrat*. Esto se traduce en un voto de carácter unitario por parte de los representantes de un *Länder*, esto lleva a los representantes a ponerse de acuerdo antes de votar. En caso de que los representantes del *Länder*, no se pongan de acuerdo en un sentido, el voto es invalidado¹⁹⁹.
- Ante la ausencia del Presidente Federal, el Presidente del *Bundesrat* tomará el puesto: *Las funciones del Presidente Federal serán desempeñadas, en caso de impedimento o de terminación anticipada de su cargo, por el Presidente del Bundesrat*²⁰⁰.

Para la presente propuesta se considera la institución alemana del *Bundesrat*, al ser un órgano de representación política en los *Länder*. Es importante hacer notar que el *Bundesrat* es el órgano intermediador entre los intereses de los *Länder* y la federación o gobierno centralizado.

Por otra parte, se considera que para la doctrina mexicana sería útil introducir la segunda división del poder (división entre el Estado Federal y las Entidades Federativas) para que las Entidades Federativas tengan garantizada su soberanía y se promueva una mayor participación de éstas en el Estado mexicano.

Si se retoma la premisa de que los *Länder*, defienden sus intereses ante la Unión Europea, la presente propuesta comienza a preguntar, el porque las Entidades Federativas tienen una participación menos activa en lo referente a los tratados frente a otras naciones.

También es importante resaltar, la notable experiencia que tienen los representantes de los *Länder*, en el *Bundesrat*, al ser miembros del Poder Ejecutivo y tener conocimiento directo de las necesidades de los *Länder*. Esto es importante hacerlo notar, porque en la actual experiencia mexicana, con la reforma política al Senado de 1996, que estableció la representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional, parece haber

¹⁹⁸ Reuter, *ibíd.*, p. 17.

¹⁹⁹ [...] *Si no se llega a un acuerdo acerca de la emisión de votos y diferentes representantes de un mismo Estado federado en le Bundesrat emiten votos diferentes, éstos son todos inválidos. En consecuencia, y debido a la mayoría absoluta necesaria para tomar resoluciones en le Bundesrat, una votación no unitaria de un Estado federado es como si éste hubiera votado con “no” o con “abstención”. Cada uno de los miembros del Bundesrat presente en una sesión puede por lo tanto quitarle efecto a un voto por “si” del Estado federado* [...] Reuter, *ibíd.*, p. 18.

²⁰⁰ Artículo 57°, de la Ley Fundamental alemana. Reuter, *ibíd.*, p. 19.

una concentración de representantes que tuvieron una formación académica en la capital del país y es posible que estén desapegados de las necesidades primarias de las Entidades Federativas.

Es de hacer notar el carácter de permanencia del *Bundesrat*, una cualidad que es necesario que la institución del Senado mexicano, la imite, para fortalecimiento de ésta. Además estudiar y considerar la utilidad del voto por bloque.

En general, para la presente propuesta resulta útil retomar la experiencia alemana, para mejorar el funcionamiento, la calidad y representación en la institución del Senado Mexicano.

Capítulo 3. Marco legal-vigente y conformación actual del Senado Mexicano: Ante una institución debilitada por su composición política, una propuesta de reforma para su fortalecimiento

Problemática Mexicana

Como herencia de las luchas liberales de finales del siglo *XVIII*, principios del siglo *XIX*, el Estado mexicano establece en su Constitución Política, el término de soberanía nacional²⁰¹, para especificar que ésta reside esencial y originariamente en el pueblo (*artículo 39º*). Este principio constitucional fundamentalmente es integrador de dos cuestiones: la primera es la relativa a la forma de gobierno y la segunda al ejercicio del poder público.

De acuerdo *artículo 40º*, la forma de gobierno que el pueblo mexicano elige, es ser una República representativa, democrática, laica y federal. 1) Es representativa y 2) democrática porque las funciones públicas están sujetas a una elección popular de representantes que se encargarán de ejecutar las competencias establecidas por la misma norma fundamental. 3) Es laica porque en el siglo *XIX* (1855-1861) Benito Juárez encabezó la lucha política por la secularización, esto culminó con la separación del poder político clerical frente al Estado Mexicano. 4) Y es federal, porque está integrado por distintos niveles de gobierno distribuidos en competencias a nivel federal (Entidad concerniente al régimen de la Unión), estatal (Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior) y municipal.

El *artículo 41º* establece que el ejercicio del poder público se da por medio de competencias establecidas exclusivamente para la Unión o Federación, esto es a través de la división del poder (poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, *título tercero, capítulo I, artículo 49º C.*); y las competencias establecidas a las Entidades Federativas a través de la división del poder en lo concerniente a su régimen interior (poderes Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, *título quinto, artículo 116º C.*), además de que éstas últimas toman como base de organización política, administrativa y división territorial, al municipio

²⁰¹ *n.* El término “nacional” implica a la nación, y con ello integra los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

(*título quinto, artículo 115° C.*).

En suma, la soberanía nacional reside en el pueblo que habita el territorio mexicano y en su Constitución Política que es el medio por el que se autodetermina.

Por otro lado, la soberanía se materializa en 1) la forma de Estado: el Sistema Federal, que se caracteriza por ser una división territorial de competencias para cada ámbito del poder: Municipio, Entidad Federativa y Federación; y en 2) la forma de gobierno que es el de República representativa, democrática, laica y federal, que se replica con la división clásica del poder en cada ámbito territorial.

De acuerdo con este razonamiento los poderes de la Unión, los poderes de las Entidades Federativas y los poderes municipales, coparticipan de la soberanía. La soberanía no es exclusivamente de ámbito federal, sino es también del estatal y municipal.

Ante esta afirmación es importante aclarar que a pesar de que la federación, las Entidades Federativas y los municipios participan de la soberanía, estos ámbitos de gobierno gozan de autonomía en sus competencias. Pero ejercer un grado de autonomía no quiere decir que alcancen la independencia, pues sus facultades están sujetas al pacto federal.

Con este razonamiento se concluye que el conjunto de ámbitos de poder con sus respectivas competencias conforma 1) la soberanía nacional y 2) la independencia que ejerce el Estado mexicano frente a las demás naciones.

En esta sintonía, las facultades constitucionales de los Poderes de la Unión, están contenidas en el *título tercero* de la Constitución Política de los EEUUMM: la del Ejecutivo Federal están concentradas en su mayoría en el *artículo 89°*; las del Legislativo Federal en el *los artículos 73°, 74°, 76°*; y las del Judicial en el *los artículos 99°, 103°, 104° y 105°*.

Por otra parte el Estado mexicano retoma dos maneras de representación: la federal que esta representada por las Entidades Federativas, y la nacional que esta representada por todos los ciudadanos mexicanos, independientemente de su Entidad Federativa. Es por ello que el Poder Legislativo se divide en dos cámaras: una de representación nacional (Cámara de Diputados), que representa aproximadamente los intereses de ochenta millones de ciudadanos; y otra de representación territorial (Cámara de Senadores), que representa los intereses de las treinta y dos Entidades Federativas.

Tradicionalmente desde 1824, se ha considerado que la finalidad primaria del Senado mexicano, consiste en representar los intereses políticos de los ciudadanos que habitan en las

diferentes entidades territoriales. En la página electrónica del Senado se dedica un apartado exclusivo para aclarar esta condición, de la cual se rescata lo siguiente:

[...] *La Cámara de Senadores asume el carácter territorial que le consagra nuestra Carta Magna, manifestándose con claridad tanto en su formación interna como en las facultades que le han sido conferidas.*

En el Senado se encuentran representados, de manera idéntica, los estados con mayor o menor población y superficie territorial. Las facultades que desempeña el Senado en la defensa de la igualdad política de los estados y como representante de los mismos, ha sido la idea principal en todos los proyectos elaborados para la conformación de esta Cámara, desde su nacimiento y restauración hasta la integración actual.

En el Senado todos los estados se hallan igualmente representados, todos ellos tienen sobre este cuerpo el mismo grado de influencia para buscar el bien conjunto de la nación. Por ello y por su carácter de Cámara federalista, el Senado tiene la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado o cuando se haya interrumpido el orden constitucional garantizando de esta forma la participación del criterio federal en la resolución de los problemas regionales.[...] 202

Por otra parte la Constitución establece en el *artículo 56°*, que la Cámara de Senadores debe estar integrado por ciento veintiocho senadores, e indica los métodos de elección:

- 1) Dos se eligen por mayoría relativa, esto es que en cada Entidad Federativa se establecen diversas fórmulas que representan a cierto partido político o a candidatos independientes y la fórmula por la que se vota más, es la que representa la mayoría relativa que son en total sesenta y cuatro senadores;
- 2) Uno por primera minoría, es decir los que obtienen el segundo lugar de votos en cada entidad, que son en total treinta y dos senadores; y
- 3) Los treinta y dos senadores restantes son elegidos por el sistema de representación proporcional, con base en la metodología establecida en el segundo párrafo del *título tercero, capítulo segundo, sección primera segundo, artículo 56° C.* y el *artículo 21°* de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Como se puede apreciar en la doctrina mexicana el Senado es el representante de la Entidades Federativas, pero en la Constitución, el Senado goza de una representación política de intereses de partidos, no de intereses de las Entidades Federativas²⁰³ y su criterio obedece a un sistema de elección poblacional, no estatal.

Esta situación, se torna un tanto problemática, porque en la actual conformación, treinta

²⁰² Senado de la República, *Sobre el Senado, Representación Territorial*, Cd. de México [Consulta de información legislativa en línea] <<http://www.senado.gob.mx>> [Última consulta: 10 de junio de 2019]

²⁰³ *n.* En este sentido la representación por partidos se podría tornar en determinado momento como una representación parcial que se reduce a la lógica de los intereses de dos o más partidos hegemónicos. Se deja en total desconocimiento los intereses estatales que la mirada ideológica y a veces centralizada de los partidos no contempla.

y dos senadores son elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional²⁰⁴, que a juicio de la presente propuesta, rompe con el principio de paridad entre las Entidades Federativas.

Por otra parte, si se toma como referencia los parámetros en los que divide Arend Lijphart el estudio del bicameralismo. En México sobrevive un bicameralismo semifuerte. Debido a que en palabras de Karl Loewenstein, existe una *duplicidad mecánica de la voluntad general*.

El legislativo al estar representando por partidos políticos, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, es desaprovechado y podría ser calificado como una simulación que carece de utilidad práctica y realiza un doble gasto, al haber el mismo origen de representación partidista. De igual forma, la presente propuesta considera que la naturaleza político-jurídica de la Cámara de Senadores además de representar los intereses de los ciudadanos en cada una de las Entidades Federativas, consiste en ser una cámara de conocimiento y reflexión política que permita mejorar la calidad legislativa independientemente si es cámara de origen o cámara de revisión. Esto es una tarea que se ve imposibilitada con la ausencia de mecanismos que diferencien los perfiles para ser senador y diputado.

Al haber una conformación de representación política similar al interior de ambas cámaras en el Poder Legislativo, se carece de controles políticos, como el mencionado control intraórgano.

En suma, el bicameralismo mexicano es desaprovechado por carecer de mecanismos legales para diferenciar y limitar claramente la naturaleza de cada una de las cámaras. Es así que se considera necesario evidenciar la ausencia del control intraórgano y el poco aprovechamiento de las dos cámaras, con la intención de un futuro fortalecimiento del bicameralismo en México.

A esto se agrega, que el nulo reconocimiento de las minorías étnicas y de la igualdad política de la mujer, como posibles candidatos para representar las Entidades Federativas.

En consecuencia para potencializar el bicameralismo y generar controles más efectivos, se requiere que el Senado mexicano trabaje en dar razones para establecer una composición diferenciada en ambas cámaras, que incluya el reconocimiento paritario y la minorías étnicas.

²⁰⁴ Basta con dar una revisada en los perfiles de los senadores por representación proporcional, para darse cuenta que la mayoría son senadores con formación universitaria en la Ciudad de México.

En consecuencia se considera que la institución del Senado Mexicano tiene varios problemas que debe reconocer y trabajar en ellos, principalmente el problema de la falta de igualdad de representación política entre las Entidades Federativas, el problema del gobierno exclusivo de los partidos políticos y no de las Entidades Federativas, y los problemas derivados de estos.

En general se pueden apreciar algunas observaciones referentes a la institución del Senado en México:

- La predominancia de un sistema democrático formalizado y basado en la representación de partidos políticos y la ausencia de un sistema democrático que incluya más la participación de la ciudadanía.
- La debilidad del sistema bicameral, al existir dos cámaras en iguales condiciones de integración, con igualdad de requisitos y con base de representación de los partidos políticos.
- El debilitamiento del sistema federal, ante la ausencia de la representación territorial, la transgresión del principio de paridad entre las Entidades Federativas, con el establecimiento de la representación proporcional con base en los partidos políticos.

Ante esta circunstancia es que hacen varias propuestas para mejorar la institución del Senado y contribuir al fortalecimiento de la democracia, el bicameralismo y el Federalismo.

Propuesta de reforma para fortalecer el Senado Mexicano como cámara de representación territorial de las Entidades Federativas

Objetivos

Los objetivos que busca la presente propuestas son:

1. Contribuir a mejorar la democracia, con el establecimiento claro de una ruta para su materialización.
2. Mejorar el sistema bicameral, al proponer una serie de cambios que permitan diferenciar la integración de las dos cámaras, pero en condiciones de simetría. Y fortalecer los controles constitucionales en los que figure la institución del Senado.
3. Participar en el fortalecimiento del Federalismo, mediante el respeto de la soberanía de las Entidades Federativas, su participación más activa en los asuntos de la Federación, el respeto al principio de paridad e igualdad territorial y el reconocimiento de las minorías indígenas.
4. En general se buscan dar razones para que haya nuevos métodos para la elección, renovación, duración, remoción y las obligaciones de los senadores.

Función de Representación

Sobre los modelos de democracia y el Senado

Como ya se menciona en el capítulo 1, la presente propuesta considera necesario fomentar la democracia participativa o republicana de la que habla Ambrosio Velasco y la democracia consensual sobre la que refiere Arend Lijphart.

A continuación se enlistan algunas ideas retomadas del modelo de democracia republicano al que refiere Ambrosio Velasco, modelo compatible como orientación fundamental para la eventual reforma del Senado:

1. El ciudadano de cada Entidad Federativa debe participar y manifestar a través de las organizaciones jurídicamente autorizados su propuesta de nuevo senador. Para ello se

hace necesario que la misma Cámara de Senadores genere acciones que propicien en la ciudadanía de las distintas Entidades Federativas la participación en las cuestiones relativas de su Entidad con la Federación, se requiere que la ciudadanía sea politizada, que conozca sin prejuicios los distintos postulados políticos para que se forme un criterio y pueda opinar con conocimiento.

2. La misma ciudadanía en comunicación con sus diputados locales debe participar respecto a leyes de carácter federal o emitir posturas críticas respecto al desempeño del Senador como representante de su Entidad Federativa. Para ello se requiere fortalecer desde la educación básica lo referente a la cultura cívica que contemple un estudio crítico de la sociedad.
3. La Cámara de Senadores debe promover a) la igualdad efectiva en voz y voto, respecto a las distintas identidades culturales que conformen el Senado; b) los derechos diferenciados respecto a los contextos en los que se requiere con mayor necesidad.
4. Durante los periodos de mandato, el senador se debe reunir con la ciudadanía y con la asamblea local de su Entidad Federativa, para que a través de la interacción con estos sujetos genere deliberaciones que le permitan enriquecer el debate y lo refleje en mejores productos legislativos.
5. El Poder Legislativo local debe someter a vigilancia y control a los senadores electos democráticamente respecto a las cuestiones pertinentes a la labor que están desempeñando. Y que, si la labor del senador se traduce en un mal desempeño, se promuevan las consultas de revocación de mandato para que la ciudadanía se pronuncie por los intereses de su Entidad Federativa.
6. La Cámara de Senadores debe reconocer la amplia heterogeneidad de culturas y pueblos que habitan en el territorio mexicano y debe lograr conjuntar de manera sólida y armónica los derechos e intereses de la Federación con las Entidades Federativas.

El otro modelo que más compatibiliza con ésta propuesta, es el modelo de la democracia consensual, de Arend Lijphart, pues busca de una manera inclusiva la división y limitación del poder a través de distintas formas, que generen pactos y compromisos. A continuación se enlistan de forma general algunas ideas en las que el senador puede dar vida a este modelo:

1. Se debe encontrar un equilibrio entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, ya que históricamente en los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo ha sufrido una

especie de sometimiento al Poder Ejecutivo durante los tiempos del presidencialismo fuerte y del régimen de partido único²⁰⁵. La postura que se identifica en el presente trabajo es que se requiere blindar al legislativo a través de una serie de medidas que lo fortalezcan, es decir, que se incremente la presencia de las Entidades Federativas en la Cámara de Senadores, que haya una nula participación de los partidos políticos en esta, y a la par que la expresión multipartidista se manifieste en la Cámara de Diputados. Con esta medida el Ejecutivo se va a ver debilitado y con menor afinidad por una de las dos cámaras, que está respaldada por las Entidades Federativas.

2. Que el multipartidismo sea un fenómeno solo para la representación poblacional, esto es solo para las asambleas locales y para la Cámara de Diputados.
3. Que la representación proporcional sea solo asunto para las asambleas locales y la Cámara de Diputados.
4. Que los grupos de interés como los sindicatos, las asociaciones de agricultores, universidades, empresarios, científicos, humanistas, religiosos, comunicadores sostengan reuniones periódicas con los senadores para que sus intereses sean tomados en cuenta, y se genere una política de coordinación con serias orientaciones al compromiso y a la concertación.
5. Que se fortalezca el gobierno federal y descentralizado a través de los representantes o senadores de las distintas Entidades Federativas.
6. Que el Poder Legislativo se divida en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente. Es importante repetir como ya se mencionó en el punto uno, que se requiere de una conformación distinta para cada cámara. Por lo que se refiere a la materia de esta propuesta, la Cámara de Senadores, los partidos políticos se excluyen.
7. Que la presente reforma constitucional, se lo más concreta y específica para que genere estabilidad y continuidad a la Constitución rígida y que sólo pueda cambiarse por medio de una mayoría extraordinaria.

En suma, los modelos de democracia más compatibles para la materialización de la

²⁰⁵ O el caso más reciente con la victoria arrasadora en la que el licenciado Andrés Manuel López Obrador se legítima como Potivresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre este asunto me gustaría cuestionar si en la actualidad en los Estados Unidos Mexicanos es útil y benéfico para la democracia que se concentre el poder mayormente sobre el ejecutivo, y que el legislativo genere cierta dependencia a éste. La experiencia del sexenio 2018 – 2024 va a ser un foco muy importante para la futura reflexión política.

propuesta de reforma **son aspectos tendientes más a la participación de la ciudadanía y la división y limitación del poder**. La razón del porque no es compatible con el modelo que promueve exclusivamente una democracia liberal o mayoritaria está asociada con que:

1. El liberalismo defiende la centralidad del individuo frente a los derechos colectivos, siendo que ambos son muy importantes, además que no se puede negar que el Estado liberal es fundamental para el ejercicio cotidiano de la vida, pero se requieren de otros elementos que incluyan otras formas y manifestaciones de vida.
2. Se carece de mecanismos efectivos de participación de la ciudadanía, esto ocasiona que se perpetúen modos de vida que reproducen fenómenos emergentes que disminuyen la calidad de esta.
3. Se reduce la democracia a un mero ejercicio electoral donde los sujetos no encuentran el sentido y el trasfondo histórico de su derecho a participar en los asuntos políticos.
4. No se hace responsable al sujeto por el ejercicio de sus derechos y obligaciones cívicas.
5. Los representantes adquieren plena confianza por parte de los electores, lo que ocasiona que estos gocen de amplia discrecionalidad para tomar decisiones que muchas veces no son sometidas a controles ciudadanos.
6. Se promueve la homogeneización, hegemonía y exclusión que termina por empobrecer la vasta y variada diversidad de identidades y tradiciones culturales, cosmovisiones y formas de vida.
7. El poder se puede quedar en manos de una mayoría relativa, que no necesariamente puede ser una mayoría. El caso mexicano con el gobierno del partido único que se perpetúo y concentro en todos los ámbitos, ejerciendo gobierno muy limitado y cerrado.
8. El bipartidismo asociado a la lógica binaria del bien y el mal, descartando terceras u otras formas de estudiar o resolver los problemas.
9. La centralización a través de un gobierno unitario y una legislatura unicameral, no es compatible con el caso mexicano que goza de una amplia heterogeneidad al albergar habitantes de distintas escalas geográficas, que tienen hábitos diferentes para procurarse los alimentos, hablan lenguas diferentes, tienen necesidades diferentes.

Las únicas excepciones que se rescatan de este tipo de modelos menos compatibles con la presente propuesta, es 1. Lo relativo a la promoción exhaustiva de autocontroles del sistema político a través de la división y equilibrio del poder que genere pesos y contrapesos

que eviten el uso ilegítimo del poder, debido a que la participación por parte de una ciudadanía poco informada puede generar reveses o retrocesos a la calidad de vida de los ciudadanos; 2. Lo relativo a la concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único, debido a que es más rápido y eficaz la toma de decisiones por parte de los gabinetes mayoritarios de partido único que involucren el gobierno de la administración, se considera que la experiencia mexicana no está preparada para dividir el Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas, como lo propone el modelo consensual.

Pluralidad Política y Senado

A pesar de que la presente propuesta no hizo un análisis de las distintas ideologías políticas y su relación con el Senado, se considera que las ideologías, son formas de enriquecer el pensamiento político-social y se mantiene en atención de todas las ideologías políticas. Siempre y cuando se den en un marco de respeto a ciertos valores como el no dañar, el respeto, el diálogo, la tolerancia, la inclusión, los actos razonados, la libertad de ideas y el laicismo.

Cuanto nutriría el diálogo legislativo, ideas de radicales liberales e ideas de los críticos radicales del liberalismo, ideas anarquistas, feministas, ecologistas, animalistas, socialistas, conservadoras, nacionalistas. Siempre y cuando se mantenga un límite que promueva el equilibrio y no se desconozca la complejidad de necesidades que abarca un Estado.

Es así que se afirma que los futuros senadores deben ser plenamente respetados en sus posturas teóricas frente a los fenómenos sociales. Por otra parte se considera importante resaltar, que se debe promover más el conocimiento que hay detrás de esas ideologías, lo que es mejor para el ciudadano, la mejor propuesta resulta de la discusión enriquecida por los diversos enfoques y vertientes teóricos.

De igual forma se resalta que tanto el voto popular, como la elección democrática, sin discriminar las distintas pluralidades políticas, deben ser premisa fundamental del Senado. El Senado es casa de la pluralidad política y su forma de elección es democrática y por voto popular.

Sobre el mandato representativo y el mandato imperativo

Sobre el mandato de representación, es importante resaltar, que es muy carente y reduccionista decir que el senador solamente va a representar de forma abstracta e individual los intereses de una Entidad Federativa o de la Nación en su conjunto. Como ya se mencionó anteriormente, se considera que la labor del senador requiere de más trabajo de campo, como por ejemplo el interactuar y entablar un diálogo coordinado-continúo con legisladores y funcionarios, ciudadanos y grupos políticos de interés local, que tenga por finalidad enriquecer más el debate.

De igual forma la presente propuesta aspira a problematizar sobre los límites del mandato de representación ¿En que momento se puede detectar que el representante esta representando sus intereses particulares y no el interés común ya sea de la Entidad Federativa o de la Nación? ¿Los ciudadanos electores con base en la razón y el derecho pueden obligar a un representante a renunciar a su cargo? ¿Los ciudadanos-electores al ser los contribuyentes que pagan la dieta del representante, mínimamente están obligados a exigir la informes de las gestiones? ¿Existe una relación entre el mandato de representación y el mandato imperativo?

La presente propuesta considera que es necesario reconocer, que el senador puede estar sujeto tanto al mandato representativo como al mandato imperativo. Y establecer los mecanismos para hacerlo efectivo.

1. El **mandato imperativo**, esta relacionado con que el senador se someta al escrutinio público de su Entidad Federativa, esto es que cumpla con los intereses políticos que le han sido encargados, que sus decisiones sean tomadas con base en su Constitución estatal y en las peticiones o los acuerdos a los que los ciudadanos, legisladores u autoridades de las Entidades Federativas, hayan llegado.

Por otra parte, se considera importante generar los mecanismos o controles donde se evidencie este mandato. Ya sea que el senador, a) presente informes de actividades frente a la asamblea legislativa local en, durante y al final de cada periodo legislativo; b) realice visitas a los foros políticos organizados por los ciudadanos o a la asamblea legislativa de cada entidad, con la finalidad de enriquecer el debate.

Y en caso de incumplimiento de sus obligaciones adquiridas en su cargo como representante de los intereses políticos de los ciudadanos de la Entidad Federativa o de alguna irregularidad. El senador podría estar sujeto a la remoción de su cargo mediante un procedimiento a cargo de la Asamblea local o a la revocación de mandato por parte de la ciudadanía de la Entidad Federativa. Abriéndose el procedimiento a nueva elección de senador.

2. El **mandato representativo** está más relacionado con que el senador se someta a los intereses nacionales, esto es que cumpla con los intereses políticos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este caso, también resulta importante fortalecer los mecanismos o controles donde se evidencie el mandato representativo. Es así que el senador con cualidades intelectuales desarrollados y con un total respeto a su postura política, se tiene que apegar al estricto derecho y cumplir a cabalidad con el mandato constitucional, el buen comportamiento y el intereses nacional.

Si el ciudadano, los medios de comunicación o los grupos de interés, logran evidenciar que el representante opera en el sendero de los intereses subjetivos o de clase, o atenta contra el interés nacional. Como por ejemplo ejercer actos violentos, racistas, sexistas, de transgresión a la norma, de homicidios, o de demencia, o de ataque a las buenas costumbres, o no genera los informes de gestiones donde justifique el tiempo dedicado al mandato, entonces el mandato de representación se incumple, y se verá obligado a responder a un juicio político o a una declaración de procedencia.

Sobre la cuestión de los grupos vulnerables

Para el caso de las mujeres, la presente propuesta considera fundamental que el Estado mexicano garantice la igualdad de oportunidades y comience a trabajar en establecer una nueva carga valorativa-moral, que reivindique las capacidades intelectuales de las mujeres, revitalice y distribuya la carga social que históricamente se le a atribuido.

Destacándose que la condición de engendrar no es un impedimento para la labor intelectual que implica la tarea legislativa en el Senado.

De igual forma la propuesta destaca la importancia que tiene la discriminación positiva o

acción afirmativa, como instrumento político para combatir y corregir las ideas y creencias misóginas, arraigadas en la sociedad civil. Pero considera que se tiene que trabajar en transformar el *ethos colectivo* materializado en las costumbres. Esto es transformar el pensamiento de la ciudadanía mexicana y erradicar por completo todas esas ideas discriminatorias.

Por otra parte, en lo relativo al lenguaje inclusivo, se considera importante referir a la función de senador, y no al sexo que lo representa.

Sobre la cuestión de las comunidades indígenas, que históricamente, ha sido olvidadas, maltratadas, vejadas, laceradas, y sometidas a un notable paternalismo, a un desconocimiento de ideología política comunitaria y a una incapacidad para generar alternativas para mejorar su condición político-social-económica.

Se afirma, que atendiendo a los ocho millones de ciudadanos mexicanos hablantes o descendientes de alguna comunidad indígena o africana, el Estado mexicano tiene que reconocer su situación de Estado Pluricultural y trabajar en nuevas formas de representación intercultural en el Senado.

Como se menciona en el respectivo apartado, la interacción y relación entre las culturas transforma y modifica a las culturas. Es por ello que se tiene que reconocer como *status jurídico* la ficción jurídica del *Estado Pluricultural*, que represente a todas estas comunidades en el Poder Legislativo.

Se recordará que el *inter* es ese espacio donde se da el *encuentro, la interacción y la reunión de culturas, un espacio de comunicación que por ser un “en medio de” y un “entre” no es ninguna de las culturas pero es circunstancias de ellas y que las constituye a cada una como distinta de la otra*²⁰⁶.

Siendo el Poder Legislativo, un espacio de reunión para que puedan deliberar las diversas ideologías y naciones. Que mejor que el Poder Legislativo (el Senado) cuente formalmente con las bases para reconocer a estos millones de ciudadanos olvidados por la política del liberalismo mexicano.

En suma, el Senado además de ser el escenario de prácticas políticas, también puede ser ese *inter* o espacio de unión entre las culturas, y ser promotor de las practicas políticas interculturales. Es por ello que se vuelve a hacer patente: La necesidad de que el Estado, deje

²⁰⁶ Hernández, *ibíd.*, p. 438.

atrás el Estado Nacional y establezca una ficción jurídica que reconozca como Estado Plurinacional a todas las comunidades indígenas que habitan territorio mexicano. 2. A partir de este reconocimiento, a modo de representación política intercultural, el Estado mexicano genere los espacios políticos en el Poder Legislativo, incluya al Senado, y garantice la representación política de estas naciones a la hora de la elaboración de las leyes.

Con esto se hace referencia a que, el Estado Plurinacional cuente con un cupo de mínimo nueve senadores (por supuesto que los más preparados y sabios) al seno del Poder Legislativo.

Función Legislativa o Deliberativa

a) Como se pudo apreciar, existen avances científicos que afirman que el desarrollo y funcionamiento del encéfalo, puede tener repercusiones en la vida política de un país, esto incluye a la institución del Senado.

En particular la corteza prefrontal, es la parte del cuerpo que se encarga de afinar las habilidades intelectuales, pues esta relacionada con la personalidad, el intelecto, el aprendizaje, la información, el juicio, razonamiento, prudencia, conciencia, intuición, planificación para el futuro y desarrollo de las ideas abstractas. Todas estas habilidades son fundamentales para contar con un buen perfil de senador. Y existe evidencia científica y filosófica que afirma que la maduración y esplendor de la corteza prefrontal u órgano de la humanidad, se da pasando los treinta-cuarenta años de edad.

b) Por otra parte históricamente se ha asociado la idea de senador como aquel “señor de edad”, “señor más experimentado”, “anciano más sabio que el joven”, “señor de edad madura” “señor sensato”, pues semánticamente senador, deriva del latín *senator*, *senex* que significa viejo o anciano.

Además de que una de las instituciones más importantes de la Roma antigua era el consejo de ancianos que era el órgano consultivo del gobierno. Y para pertenecer a ese consejo, se requería previamente haber contado con una actividad experiencial en la *Polis*, esto es, haber sido revestido previamente de una magistratura.

c) De igual forma en la actualidad, existen opiniones que respaldan la idea de que el Senado tiene que estar integrado por una cámara de notables que previamente hayan perfilado

algún cargo político, para que se encarguen de revisar las leyes con prudencia.

d) También es importante recordar que Aristóteles hablaba de un pensamiento práctico (*frónesis*), que se desarrolla en la madurez, y que era el ideal para la mejor y correcta toma de decisiones, buscando alejarse del error. Y, en la antigüedad, sólo algunos cuantos elegidos podían acceder a los conocimientos reflexivos y en consecuencia alcanzar la *frónesis*.

e) Si se retoman todas estas cuestiones, se torna fundamental que el Estado mexicano invierta en la futura educación de sus ciudadanos, para que genere ciudadanos con capacidad reflexiva, que sean aprovechados para ocupar el cargo de senadores.

Es importante que el Senado impulse la igualdad de acceso, esto es que genere canales o vías para que los ciudadanos puedan acceder a una educación de calidad (Universidades con perfil científico-humanista), que les permitan desarrollar y entrenar las capacidades epistémicas.

En concreto, tomando como base la igualdad fundamentada en el principio de la razón humana, excluyendo la condición social y atendiendo exclusivamente a la capacidad e inteligencia sagaz de los ciudadanos, se propone:

1. Que el Estado mexicano invierta y garantice la educación pública y gratuita de calidad (desde el preescolar hasta el posgrado), para que el ciudadano apto para la actividad reflexiva-intelectual, tenga la oportunidad de acceder a un desarrollo más pleno y contribuir en un futuro a la resolución de los problemas locales, federales y nacionales.
2. Que el Estado mexicano reconozca los méritos y potencialidades de los ciudadanos que han invertido una gran parte de su vida en abogar por los problemas y necesidades de su Entidad Federativa. Y participe en la creación de mecanismos que permitan aprovechar la experiencia, madurez de los ciudadanos más preparados del país.
3. Que los ciudadanos que deseen ser senadores: a) sean sensibles a la problemática nacional; b) tengan por ejercicio una profesión (no importa que sean médicos, veterinarios, filósofos, ingenieros, físicos, arquitectos, historiadores); c) hayan ejercido un papel político importante ya sea en su rama de conocimiento o en alguna otra, en la sociedad de la que son parte (Entidad Federativa), d) conozcan de forma directa los problemas reales de su comunidad.

Es así que se considera que legalmente, se deben afinar algunos requisitos para ser senador:

- Que cuente con una edad de 35 años o más, que le permita demostrar su condición de

madurez, experiencia y profesionalismo.

- Que al día de la designación, posea con antigüedad mínima de diez años, título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello
- Que cuente con historia profesional o el *currículum vitae*, que demuestre una sólida y constantes actualización académica, o una participación profesional, política-social-cultural-económica, que haya contribuido al desarrollo y perfeccionamiento de su comunidad (Entidad Federativa).
- Que se le realicen exámenes de conocimiento, psicológicos, psicométricos para acceder a participar como candidato para ser senador.
- Que no cuente con antecedentes penales. Y socialmente goce de buena reputación y una sólida integridad moral.
- Que si pertenece a un partido político, y busque alcanzar el puesto de senador, renuncie a su militancia dos años antes de contender.
- Que sea elegido por los ciudadanos de su Entidad Federativa de forma democrática.
- Que sea un ciudadano ejemplar y sea propuesto como candidato, ante la asamblea local, por una universidad, asociación civil o número de ciudadanos determinado en ley.
- Que para su elección primero se erija un comité integrado por representantes de a) los partidos políticos estatales, b) Poder Ejecutivo local, c) Poder Judicial local d) ciudadanos que cuente con estudios profesionales, cumplan sus obligaciones catastrales y estén registrados en el padrón de trabajadores, profesionistas, investigadores, artistas, científicos o empresarios. Este comité que se encargue de: 1. Publicitar el proceso de elección por medio de convocatoria en los medios de comunicación; 2. Revisar las solicitudes de candidatura; 3. Turnar las solicitudes al Presidente de la Asamblea local; 5. El Poder Legislativo local, se va a encargar de entrevistar a los perfiles y hacer los respectivos exámenes; 6. De la lista de posibles candidatos se elijan dos mujeres y dos varones; 7. Se emita memorándum al Instituto Nacional Electoral, para que se encargue de las elecciones. 8. Los ciudadanos se encargan de elegir popularmente un titular y un suplente. 9. El Instituto Nacional Electoral pase los resultados a la legislatura local y esta nombre al titular y suplente de senador, representante de la Entidad Federativa, frente a la federación.

Función de Control

Sobre el control interórgano: Legislativo como control político frente al Ejecutivo

En primer lugar, se tiene que asegurar la independencia funcional del Legislativo, frente al Ejecutivo, para ello se debe:

- Garantizar que el gobierno federal: a) no participe en el nombramiento de senadores, b) no intervenga en la elección de los senadores, c) no controle las sesiones parlamentarias.
- Reforzar o mejorar las formas de protección de los miembros del Senado frente a las posibles presiones del Poder Ejecutivo, para ello se debe trabajar en fortalecer la forma de operación del fuero y juicio político.
- No se debe considerar como requisito para ser senador, el pertenecer a una clase o contar con un respaldo económico. Y se debe fijar legalmente el monto necesario de la dieta, que incluya el sostenimiento digno del futuro senador.
- No se debe permitir que el senador estando en funciones sea autorizado para un puesto en la administración pública o que simultáneamente detente ambos cargos, porque esto termina por vulnerar la independencia funcional del Senado.
- Privilegiar los intereses comunes, por encima de los intereses personales, para ello se tienen que crear los límites y mecanismos, para detectar las relaciones de amiguismo, compadrazgo, patronaje político entre los miembros del Senado y el Ejecutivo. Pues esto fomenta los actos de corrupción.

Por otro lado, es importante que se reconozca que la intervención extraconstitucional de los partidos políticos vulnera la independencia funcional del Legislativo, esto incluye al Senado. He allí que uno de los argumentos fuertes de la presente propuesta es excluir a los partidos políticos como forma de representación política al interior de la Cámara de Senadores.

En segundo lugar se torna fundamental, que el Poder Legislativo en su conjunto comience a trabajar en mecanismos políticos para controlar políticamente el ejercicio de las funciones gubernamentales y la destitución del gobierno.

En tercer lugar, es importante fortalecer los controles políticos sobre el ejercicio de las

funciones gubernamentales. Pues se considera que en los Estados Unidos Mexicanos, sobrevive una debilidad del Legislativo, que aun no ha podido superar el viejo presidencialismo. Es así que se considera que:

- Se tiene que trabajar en la creación de facultades jurídicas, que promuevan controles políticos a la administración del Ejecutivo.
- Un obstáculo a la falta de control sobre el Ejecutivo, atiende al perfil precario del senador, pues en la actualidad no debe olvidarse, que este puede verse manipulado o influido por los intereses de las cúpulas partidistas, debido a que carece de una sólida formación profesional y crítica de la realidad social.
- Es por ello que se tienen que trabajar en mejorar el perfil del senador, ya sea mejorando los requisitos para acceder a la función o generado la infraestructura que capacite y prepare a los senadores, esto que se traduzca en un sistema intercomunicado y coordinado entre legislativo, sociedad civil y academia, que permita complejizar los análisis y evaluaciones del desempeño de la función gubernamental, que permita a los futuros senadores:
 - Hacer preguntas, interpelaciones a los funcionarios del gobierno, y sean útiles para investigar y criticar la forma de operación del gobierno.
 - Participar activamente en las comisiones de investigación sobre hechos concretos. Por medio de encuestas, estudios, o haciendo petición de información y documentación, para la determinación de responsabilidades.
 - Analizar la política exterior mexicana, y ratificar con plena confianza los tratados internacionales, negociados por el Ejecutivo.
 - Ratificar con plena confianza los nombramientos hechos por el Ejecutivo.
 - Oponerse a la remoción libre por parte del Ejecutivo de los miembros ratificados por el Senado.
 - Debatir con el titular del Ejecutivo en el recinto.
- Cuando una iniciativa del gobierno no sea compatible con los valores democráticos del Senado. El Senado tiene que garantizar su derecho a rechazar las propuestas legislativas apoyadas por el gobierno. Se tiene que fortalecer la figura del veto legislativo, frente a las propuestas del Ejecutivo.

Finalmente, es importante aclarar que, la debilidad del Poder Legislativo, no se debe a que sea un sistema bicameral, sino se debe a que posee pocas atribuciones para limitar los actos

arbitrarios y discreciones del Ejecutivo. Además de que en la cultura legislativa, existe una ausencia de control y vigilancia de los actos del Ejecutivo.

Sobre el control intraórgano: control político al interior del Poder Legislativo

Para que el Poder Legislativo, cumpla a cabalidad con sus funciones, a juicio de la presente propuesta es importante fortalecer el control intraórgano.

El primer punto es sobre la autonomía funcional, para ello se requiere que, dentro de la Cámara de Senadores:

- No haya una intervención de la Cámara de Diputados.
- Se garantice la plena organización y gestión, de esta cámara, a partir de una reglamentación.
- Se tienen que crear formas de poder disciplinario o penalidades, al interior de la cámara, para garantizar el incumplimiento, falla o error de los senadores.
- Se tiene que crear un método de elección para que cualquier senador en condiciones de igualdad, pueda acceder a algún puesto ejecutivo de la cámara, sin necesidad del respaldo político de algún ente u organismo.
- Se tiene que mejorar el perfil del futuro senador (escolaridad, edad, experiencia) para garantizar el cumplimiento de sus tareas, con total imparcialidad y objetividad.
- Se tenga claro la existencia de medios de protección de la autonomía funcional de la Cámara de senadores, en caso de una posible transgresión.

El segundo punto es sobre la función del bicameralismo, que es muy importante en el desarrollo de la democracia y el sistema federal. Sobre esto la presente propuesta, considera que para evitar una duplicidad en las funciones entre la Cámara de Senadores y Diputados, y así se vea fortalecido el sistema bicameral, se requiere diferenciar la características propias de cada una de las cámaras.

- Idear un procedimiento de elección diferente entre la cámara baja y la cámara alta. Sobre esto es importante destacar que el proceso de elección de la Cámara de Diputados tiene que estar basado en la población nacional, y el proceso de elección de la Cámara de Senadores tiene que tener sus bases en la población que habita cada Entidad Federativa. También es importante que los senadores a parte de pasar por un filtro riguroso durante la

elección de la candidatura, sean elegidos de forma democrática por la población de cada Entidad Federativa.

Otra cosa que la presente propuesta hace, es la cuestión de sobrerrepresentación de las minorías. Que para el caso del Senado, representaría los intereses de las Entidades Federativas como representación territorial (tres miembros por Entidad), y representaría los intereses de la ficción jurídica Estado Plurinacional (nueve miembros en total, elegidos de las distintas comunidades indígenas que habitan el territorio).

- Integrar una composición diferente entre la cámara baja y la cámara alta. Sobre esto ya se mencionó que se busca excluir a los representantes de los partidos políticos en la Cámara de Senadores, para permitir el acceso de los ciudadanos que han trabajado meritoriamente a favor de la sociedad en la que se desarrollan y están más capacitados.
- Generar y diferenciar los requisitos como la edad mínima para ser elegidos entre la cámara baja y la cámara alta. Sobre esto como ya se mencionó se considera importante que el senador sea un sujeto experimentado, que cuente con título profesional y treinta y cinco años de edad.
- Generar y diferenciar la forma de renovación y los tipos de mandatos de las cámaras baja y alta. Sobre esto se considera que mientras la Cámara de Diputados esta sujeta a un control nacional. Y la Cámara de Senadores debe estar sujeta a un control estatal y nacional, al tener la obligación de cumplir y rendir cuentas a la Entidad Federativa que representa y al Estado Mexicano. Por otra parte se considera importante que los mandatos legislativos del Senado sean más largos (nueve años) y la renovación sea escalonada (cada tres años haya elección de senador)
- Generar y diferenciar la integración de la cámara baja y alta. Sobre esto se considera importante que la Cámara de Diputados, siga conservando su forma de conformación actual, y la Cámara de Senadores, sea reducida a 105 (ciento cinco) miembros. Tres (3) representantes por Entidad Federativa, en total 96 (noventa y seis) representantes por las 32 (Treinta y dos) Entidades Federativas; más 9 (nueve) representantes de la ficción jurídica denominada, Estado Plurinacional.
- Sobre las competencias y facultades, se considera importante, conservar las actuales facultades diferenciadas en cada cámara. Y también mantener las condiciones de simetría e igualdad entre las cámaras, para mantener el equilibrio al interior del Poder Legislativo.

Senado y Federalismo

Sobre las ideas obtenidas del Federalismo Norteamericano, se considera importante para la cuestión del Senado mexicano, retomar lo relativo a:

- La apertura y posibilidad por parte del Estado mexicano, para que los extranjeros naturalizados mexicanos (mínimo diez años), que cumplan con los requisitos, puedan ser incluidos en el proceso de selección de senadores.
- La participación activa de las legislaturas en el proceso de elección de senador.
- Fortalecer la soberanía de las Entidades Federativas, con el respeto del principio de paridad o igualdad entre las Entidades Federativas, traducido en una igualdad de votos entre los Estados de la Unión. Se considera que este principio tiene que ser un eje rector del Federalismo y de la institución del Senado mexicano.
- La asamblea del Senado, como una asamblea estable y poco numerosa, que propicie la reflexión, corrección y contención de las pasiones súbitas y violentas.
- Promover mecanismo para evitar la sucesión rápida de los miembros o senadores, pues esto es incompatible con la estabilidad, las normas de la prudencia y la perspectiva de éxito.

Sobre las ideas obtenidas del Consejo Federal Alemán, se considera importante lo siguiente:

- En Alemania el Consejo Federal es el vínculo entre Estado Federal y los *Länder*. En México el Senado debe fungir como un vínculo entre las necesidades de las Entidades Federativas y la Federación.
- Se tiene que retomar la doctrina de la división del poder vertical (división entre el Estado Federal, las Entidades Federativas, municipios o alcaldías). Se considera que tanto la Federación, como las Entidades Federativas, como los municipios y alcaldías, participan de la soberanía plasmada en la Constitución.
- Sobre lo relativo a los tratados o las materias internacionales, el Senado puede ser el enlace entre Entidades Federativas y las decisiones que se tomen respecto a la política internacional.
- Sobre las facultades del Senado, se considera importante, que el Senado, independientemente de la legislación, retome una participación más activa en la cuestión del asesoramiento, administración, políticas públicas en cada una de las Entidades Federativas.
- En el Consejo Alemán, las votaciones por parte de los *Länder* son en bloque, esto se podría traducir en un mandato imperativo por parte de los *Länder*. La presente propuesta abre la pregunta sobre que tan viable es que los senadores voten por bloque.

Conclusiones

En general, se podría afirmar que para mejorar la institución del Senado mexicano, la presente investigación distingue las siguientes conclusiones:

1. Es importante reconocer y respetar la multiplicidad de Entidades Federativas que conviven en el sistema federal, albergan una amplia población heterogénea y plural, se delimitan geográfica y legalmente y se organizan políticamente en distintos niveles de gobierno.
2. Durante las dos últimas décadas, parece existir un desacuerdo por parte de algunos colegas en lo referente a la composición política del Senado. Por un lado, existe una amplia participación los partidos políticos, y por el otro una escasa participación política de las Entidades Federativas. Esto termina por nulificar el principio de paridad política entre las Entidades Federativas. Es por ello que se considera fundamental una reflexión sobre la necesidad de reconocer esas problemáticas y fortalecer la institución del Senado mexicano.
3. Existen planteamientos sobre una nueva integración del Senado mexicano, pero la mayoría de ellos incluye a los partidos políticos con distintas variantes en la integración política. Ante esto se hace necesario una propuesta política que incluya otras formas de integración distinta a la integración partidista, que contribuya a la resolución de la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Legislativo Federal.
4. La presente propuesta considera que es necesario: a) restaurar la paridad en la representación de las Entidades Federativas, frente al Senado; b) combatir la partidocracia; c) fortalecer la democracia; d) fortalecer el sistema federal; e) fortalecer el sistema bicameral.

5. Se identifican tres funciones importantes referentes a la institución del Senado: la función de representación, la función legislativa o deliberativa, la función de control.
6. Sobre la función de representación se considera importante:
 - a. Retomar los modelos de democracia participativa, republicana, consensual, que promuevan una amplia coordinación entre la ciudadanía y las autoridades locales, en, durante la elección, desempeño y cesación del senador.
 - b. Promover el respeto a la pluralidad política e ideologías al interior del Senado, tomando como base de actuación, valores ético-epistémicos como el no dañar, el respetar la autonomía de las personas, la igualdad, el diálogo, la tolerancia, la inclusión, los actos razonados, la libertad de ideas y el laicismo.
 - c. Reflexionar sobre los tipos de mandatos a los que se podría someter el senador. Tomando en cuenta al mandato representativo como forma de representación nacional y el mandato imperativo como forma de representación estatal. Y a partir de esta distinción establecer los mecanismos constitucionales para hacer válidos ambos mandatos.
 - d. Reconocer que la función del senador, no puede estar limitada al predominio de un solo sexo en la cámara, sino que es necesario que haya senadores varones y mujeres. La capacidad de engendrar no es un impedimento para la labor intelectual que implica la tarea legislativa en el Senado.
 - e. Reconocer e incorporar al Senado la participación política de la multiplicidad de naciones minoritarias, mediante la inclusión de mecanismos de representación popular al interior del Senado (creación del Estado Plurinacional). Con la finalidad de promover las prácticas interculturales al seno del poder Legislativo.
7. Sobre la función legislativo o deliberativa se considera importante:
 - a. Tomar en cuenta el desarrollo del encéfalo (corteza prefrontal) como una condición necesaria para garantizar la madurez en el proceso legislativo. Cabe recordar que el desarrollo de esta corteza, está relacionada con el intelecto, las

habilidades complejas del aprendizaje, el juicio, la perspicacia, el razonamiento, la planificación a futuro y el desarrollo de las ideas abstractas. Todo lo anterior, condición necesaria para el buen legislar.

- b. Recuperar el contenido significativo de la palabra “Senado”, como señor más experimentado, de edad madura, sensato. El senador como aquel sujeto que cuenta con una actividad experiencial que le permita tomar mejores decisiones.
- c. Comenzar a trabajar en buscar los mejores perfiles para senador, que garanticen una reflexión política elevada y una notable experiencia política. Tomando en cuenta la igualdad de acceso y la prudencia.

8. Sobre la función de control se considera importante:

- a. Considerar el control interórgano, principalmente en lo relativo a:
 - i. La necesidad de que el Poder Legislativo, y en particular, la cámara de Senadores goce de independencia funcional frente al Poder Ejecutivo. Esto se traduce en que: el gobierno no intervenga en la elección de los integrantes del Senado; se elimine la influencia y las presiones del gobierno en el proceso legislativo; se eliminen los requisitos de clase o de tipo económico para la integración del Senado; se establezcan dietas que garanticen el correcto funcionamiento de la cámara; se prohíba detentar simultáneamente un mandato legislativo y un cargo en la administración pública; se detecten relaciones de amiguismo, compadrazgo o patronaje político, que fomentan los actos de corrupción.
Además se limite la intervención extraconstitucional de los partidos políticos o grupos pluralistas organizados.
 - ii. La importancia de fortalecer las formas para limitar políticamente al Ejecutivo, como: el veto legislativo por parte del Senado; la necesidad de un perfil y cuerpo de asesores más profesionalizado para tareas legislativas (preguntas-interpelaciones a funcionarios del gobierno, comisiones o comités legislativos de investigación, ratificación de

Tratados y nombramientos)

- b. Considerar el control intraórgano, principalmente en lo relativo a:
- i. Fortalecer la autonomía funcional en el Poder Legislativo, específicamente en lo relativo al Senado: que se garantice su plena organización y gestión; que no haya una intervención directa de la Cámara de Diputados; que se garanticen sus propios métodos para penalizar el incumplimiento o la falla de los senadores, al interior de la cámara; que los integrantes del Senado, para la representación de los órganos en la cámara, sean elegidos por otros métodos diferentes al del sistema de partidos; además con la exigencia de requisitos de escolaridad, edad, experiencia, se aspira a garantizar el cumplimiento de las tareas del futuro senador.
 - ii. Una premisa que se considera fundamental es la utilidad del sistema bicameral para 1) salvaguardar los intereses políticos de los miembros de la Unión mexicana; 2) garantizar la reflexión política de los ciudadanos más experimentados y con mayores conocimientos; y 3) favorecer el equilibrio de poderes entre el Legislativo y Ejecutivo y así evitar la concentración del poder en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, para evitar la duplicidad mecánica de la voluntad general se deben crear procedimientos distintos para diferenciar la actuación de ambas cámaras: modificar el procedimiento de elección de los senadores, integrar el Senado con un diferente perfil al de la cámara de diputados, diferenciar los requisitos de edad para ser elegido, modificar la forma de renovación e integración de la cámara y distinguir claramente las competencias y facultades de cada cámara. Además se considera necesario reconocer que de acuerdo con los parámetros de Arend Lijphart, el Senado Mexicano es simétrico, porque tiene una forma de representación similar de las facultades de cada cámara, dejándolas en condiciones de igualdad, y es congruente, porque goza de una composición política similar en ambas cámaras. En concreto, el bicameralismo mexicano es semifuerte, esto significa

que la segunda cámara se desaprovecha y en consecuencia no hay un control intraórgano efectivo.

9. Sobre la representación territorial del Senado, se considera importante:
 - a. De la tradición norteamericana: 1) Reflexionar sobre las condiciones requeridas para los senadores (edad avanzada y mayor tiempo de ciudadanía); 2) La importancia de que las legislaturas de las Entidades Federativas, por medio del Senado, tengan una mayor participación política en la Federación; 3) La necesidad de que se mantenga la racionalidad del principio de igualdad de representación de la Entidades Federativas en el Senado; 4) La importancia de reflexionar sobre el número de senadores y su duración en el cargo, que puede tener mucha relación con la estabilidad de la institución.
 - b. De la tradición alemana: 1) El *Bundesrat* como el órgano de representación territorial (dieciséis *Länder*), que es el eslabón entre el Estado Federal y los *Länder*; 2) La segunda división del poder: la estatal (división del poder entre Estado Federal y los *Länder*); 3) La representación de los *Länder* ante la Unión Europea y el Estado Federal, por medio del *Bundesrat*; 4) Las facultades de asesoramiento, legislación y administración, que incorpora la experiencia político-administrativa de los *Länder*; 5) La permanencia del *Bundesrat*, al carecer de elecciones para sus miembros; 6) Las votaciones por parte de los *Länder*, en bloque.

10. Es pertinente que, para mejorar la institución del Senado mexicano, se tomen en cuenta, en y durante la discusión de la reforma, los elementos mencionados en el presente trabajo. Además de las otras muchas tantas propuestas que buscarán enriquecer la discusión y el diálogo. Siempre con el firme objeto de mantener a toda costa el bien-estar y el bien-común de los ciudadanos mexicanos.

Bibliografía de Consulta

Libros

- ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, Trad. de Julio Pallí, Barcelona, Gredos, 2014.
- BÁTIZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, 1ª. ed., México D. F., Oxford University Press, 1999. (Textos Jurídicos Universitarios)
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general de la política, IV. Democracia y Dictadura*, 1ª. ed., 16ª. reimp., Trad. de José F. Fernández Santillán, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2014.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. ed., 1ª. reimp., México D. F., Porrúa, 2010.
- CÁRDENAS, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª. ed., México D. F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- COVIAN, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2º volumen, 3ª. ed., México D. F., CEDIPC, 2004.
- GONZALEZ, Pablo, *La democracia en México*, 1ª. ed., 21ª. reimp., México, D. F., Ediciones Era, 1997.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista, Colección de artículos*, 2ª. ed. en esp, 5ª. reimp., Trad. y prolog. de Gustavo R. Velasco, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2014. (política y derecho)

LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista, Hacia una radicalización de la democracia*, s/e, Madrid, Siglo XXI, 1987.

LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, 1ª. ed., Trad. de Carme Castellnou, Barcelona, Ariel, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución, Controles Intraorgánicos*, 1ª. imp., Trad. y est. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1986.

MACRIDIS, Roy y Markl Hülling, *Las ideologías políticas contemporáneas, Regímenes y movimientos*, Alianza, 1998.

PAU I VALL, Francesc, coord., *El Senado, cámara de representación territorial*, Jornadas, s/e. Madrid, Tecnos, 1996.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Nueva gramática de la lengua española, 2. El género, Manual*, 1ª. ed., México, D. F., Planeta Mexicana, 2010. pp. 23 – 33.

REUTER, Konrad, *El Bundesrat de la República de Alemania* [en línea], 13ª. ed., Berlín, El Director del Bundesrat, 2006.

<https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1> [Consulta: 20 de enero, 2019]

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?, Igualdad*, 1ª ed. en esp. Trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salamon, México D. F., Patria, 1993.

TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª. ed., México D. F., Porrúa, 2001.

TORTORA, Gerard y Bryan Derrickson, *Principios de Anatomía y Fisiología, El encéfalo y los nervios craneales*, 13ª ed., Trad. de Karina Tzal *et al.*, Hong Kong, Editorial Médica Panamericana, 2013.

VILLORO, Luis, *Creer, saber, conocer*, 18va ed., México, D.F. Siglo XXI, 2008.

———, *Estado plural, pluralidad de culturas, Del Estado homogéneo al Estado Plural*, 1ª ed., 1ª reimp., México, D. F., Paidós Mexicana-FFyL-UNAM, 1999.

VERGARA MONROY, Carlos. *Las Entidades Federativas en el Estado Federal (representación territorial en la cámara de Senadores)* [en línea], México D. F., 2007, Tesis, UNAM, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, 192 pp. <http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/2DU4S81G1L1ATTHCQXQUFLJV23DP5YTP1V MH3K296EK1IM25X1-14096?func=full-set-set&set_number=033191&set_entry=000002&format=999> [Consulta: 20 de enero, 2019]

Fuentes Hemerográficas

DE BUEN, Néstor, “Mexicano de tercera” [en línea], en *La Jornada*, México, 22 de junio, 2014. (Consulta de opiniones en periódico) <<http://www.jornada.unam.mx/2014/06/22/opinion/016a2pol>> [Consulta: 03 de junio, 2019]

FLORES, Imer, “El problema de la eventual reforma del senado en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, num. 1, enero-junio de 2012, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F., pp. 27 - 55.

HERNÁNDEZ, Miriam, “Sobre los sentidos de <multiculturalismo> e <interculturalismo>”, en Revista Ra Ximhai, vol. 3, núm. 002, mayo-agosto de 2007, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México, pp. 429 – 442.

HERRERO, Miguel, “La reforma del Senado” [en línea], en *El País*, España, 06 de febrero, 1995. (Consulta de opiniones en periódico) <https://elpais.com/diario/1995/02/06/opinion/792025210_850215.html> [Última Consulta: 07 de mayo, 2019]

JOHNSON, Sara B. *et al.*, “Adolescent Maturity and the Brain: The Promise and Pitfalls of Neuroscience Research in Adolescent Health Policy” [en línea], en *Journal of Adolescent Health*, San Francisco, Society for Adolescent Health and Medicine (SAHM), junio 2010, Volumen 45, Número 3, pp. 216 – 221. <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2892678/#R12>> [Consulta el 25 de abril de 2019]

KELSEN, Hans, “La Función de la Constitución”, Trad. de Enrique Bein, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”*, Buenos Aires, Facultad de Derecho, UBA, invierno 2010, año IV, número 5, pp. 150-157.

REYNOSO, Diego, “La diversidad Institucional del bicameralismo en América Latina” [en línea], en *Perfiles Latinoamericanos*, México D. F., FLACSO, enero-junio, 2010, núm. 35, pp. 105-144. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11515387005>> [Consulta: 20 de enero, 2019]

RODRIGUEZ, Luisa, *Frónesis*, [información en línea] en Revista digital universitaria, México D. F., UNAM, marzo, 2005, Vol. 6, Núm. 3 <<http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art24/art24-6c.htm>> [Consulta: 29 de abril, 2019]

RUBIA VILA, Francisco, “La corteza prefrontal, órgano de la civilización”, en *Revista de Occidente*. Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, 2004, Número 272, pp. 88 – 97.

SOMERVILLE, Leah H., “Searching for Signatures of Brain Maturity: What Are We Searching For?” [en línea], en *Neuron*, diciembre 2016, Volumen 92, Número 6, pp. 1164 – 1167. <[https://www.cell.com/neuron/fulltext/S0896-6273\(16\)30809-1?_returnURL=http%3A%2F%2Flinkinghub.elsevier.com%2Fretrieve%2Fpii%2FS0896627316308091%3Fshowall%3Dtrue](https://www.cell.com/neuron/fulltext/S0896-6273(16)30809-1?_returnURL=http%3A%2F%2Flinkinghub.elsevier.com%2Fretrieve%2Fpii%2FS0896627316308091%3Fshowall%3Dtrue)> [Consulta el 25 de abril de 2019]

VELASCO, Ambrosio, “Democracia liberal y democracia republicana”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1999, Universidad de Sevilla, Sevilla, España, pp. 72 - 82.

Diccionarios

GÓMEZ, Guido, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, 1ª ed. en esp., México D. F., Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1985.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano* (Diccionario en VIII tomos) *Tomo II C-CH* [en línea], 1ª. ed., México D. F., UNAM, 1983. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1169-diccionario-juridico-mexicano-t-ii-c-ch>> [Consulta: 20 de enero, 2019]

—, *Diccionario Jurídico Mexicano* (Diccionario en VIII tomos) *Tomo V I-J* [en línea], 1ª. ed., México D. F., UNAM, 1984. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1172-diccionario-juridico-mexicano-t-v-i-j>> [Consulta: 20 de enero, 2019]

—, *Diccionario Jurídico Mexicano* (Diccionario en VIII tomos) *Tomo VIII Rep-Z* [en línea], 1ª. ed., México D. F., UNAM, 1984. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1175-diccionario-juridico-mexicano-t-viii-rep-z>> [Consulta: 20 de enero, 2019]

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* [en línea], 23^a. ed., Madrid, RAE, 2014. <<http://dle.rae.es/?w=diccionario>>

Legislación

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y *et. al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [normatividad vigente en línea], Cd. de México, Estados Unidos Mexicanos, última reforma 06 de junio de 2019. (Consulta de normatividad) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf> [Consulta: 10 de junio, 2019]

—, *Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales* [normatividad vigente en línea], Cd. de México, Estados Unidos Mexicanos, última reforma 27 de enero de 2017. (Consulta de normatividad) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf> [Consulta: 10 de enero, 2019]

Sitios Web (Pórtales de carácter informativo)

COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, “Acciones afirmativas que promueven la participación política de la mujer”, documento informativo [en línea] Washington, D.C., OEA <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/ComisiónInteramericanadeMujeres/AccionesAfirmativas/tabid/960/Default.aspx>> [Consulta: 12 de diciembre, 2018]

—, “Cuotas de género”, documento informativo [en línea] Washington, D.C., OEA <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/ComisiónInteramericanadeMujeres/ParticipaciónPol>

[%C3%ADtica/Cuotasdegenero/tabid/961/Default.aspx](#)> [Consulta: 12 de diciembre, 2018]

—, “Otros programas e iniciativas dirigidos al fortalecimiento político de la mujer”, documento informativo [en línea] Washington, D.C., OEA <<http://portal.oas.org/Portal/Topic/ComisiónInteramericanadeMujeres/ParticipaciónPol%C3%ADtica/Otrosprogramaseiniciativas/tabid/962/Default.aspx>> [Consulta: 12 de diciembre, 2018]

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Senado de la República* [en línea] LXIII Legislatura, 3er año de ejercicio. Cd. de México, Senado de la República (Consulta de información legislativa) <<http://www.senado.gob.mx>> [Última consulta: 10 de junio, 2019]

—, *Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación* [en línea] Cd. de México, Secretaría de Gobernación (Consulta de información legislativa) <<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>> [Última consulta: 10 de junio, 2019]

YOUTUBE, [webcast unam01](#), “Grandes maestros- Historia de la lucha de las mujeres por sus derechos en México”, curso impartido por la Dra. Patricia Galeana, transmitido en vivo el 06 de agosto de 2018 [curso en línea], México, Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM, <<https://youtu.be/xRM9uvrucBc>> [Consulta: 10 de diciembre, 2018]

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Los ciudadanos y las ciudadanas, los niños y la niñas* [consultas lingüísticas en línea], Madrid, RAE, <<http://www.rae.es/consultas/los-ciudadanos-y-las-ciudadanas-los-ninos-y-las-ninas>> [Consulta: 05 de enero, 2019]