



# Designaciones y funciones de control del Senado

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

PAULA SOFÍA VÁSQUEZ SÁNCHEZ

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Senador Fernando Herrera Ávila.

**Presidente.**

Senador Benjamín Robles Montoya.

**Secretario.**

Senador Roberto Albores Gleason.

**Secretario.**

Senador Daniel Ávila Ruiz.

**Secretario.**

*Designaciones y funciones de control del Senado.*

Autor: **Paula Sofía Vásquez Sánchez.**

Primera edición, marzo de 2015.  
ISBN-978-607-8320-11-0

DR © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA.  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc.  
06000, Ciudad de México.

---

Dirección General de Investigación Estratégica.

Director General:

Mtro. Alejandro Encinas Nájera.

Área de Sistema Político y Federalismo

Mtro. Roberto Castellanos Cereceda

Dra. Fernanda Vidal Correa

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.

Impreso en México.

---

Este estudio es responsabilidad de quien firma su autoría y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

## ÍNDICE

Introducción.....	7
1. Anotaciones conceptuales.....	11
2. Funciones de control. Un listado mínimo.....	15
3. Funciones de control en la Constitución mexicana.....	23
4. Universo de funciones de control del Senado en la Constitución mexicana.....	27
5. Funciones de control en el mundo.  Una perspectiva comparada.....	31
6. Agenda pendiente en el ejercicio de las funciones de control del Senado.....	37
7. Conclusiones y sugerencias. ¿Cómo mejorar el ejercicio de las funciones de control en el Senado? .....	47
Bibliografía.....	58

## Introducción

Desde la conformación de los primeros Estados, los mecanismos de control del poder han sido materia de interés y motivo de estudio de la ciencia política. Empezando por el derecho, primera fuente de regulación para gobernantes y gobernados, hasta llegar a los mecanismos de rendición de cuentas más recientes, el ejercicio del poder ha estado acompañado de la necesidad de generar mecanismos que limiten su ejercicio.

En este contexto, la teoría clásica liberal, delineada principalmente por John Locke y Montesquieu, plantea la delimitación del ejercicio del poder a través de dos elementos concatenados: la separación de poderes (distribución de facultades) —los tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial— y la existencia de un sistema de pesos y contrapesos (los llamados *checks and balances*) entre estos, en aras de preservar el equilibrio en la función gubernamental.

En función de lo anterior, todos los estados-nación que adoptaron modelos de matriz liberal contemplaron, dependiendo del tipo de forma de gobierno que hubiesen adquirido, elementos que facilitarían que los poderes que los constituían —los tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial hasta ese momento— tuvieran algún tipo de control entre ellos vía mecanismos de designación de quienes los integraban, establecimiento de facultades de rendición de cuentas y, en última instancia, remoción de aquellos integrantes que no desempeñaran bien su trabajo.

Después de la posguerra, los pesos y contrapesos, entendidos como los mecanismos de equilibrio y control entre poderes, cobraron especial relevancia al convertirse en piezas torales de un nuevo modelo: la democracia constitucional que, siguiendo a Pedro Salazar (2002), se caracteriza por: a) la existencia de una constitución, preferiblemente escrita; b) la supremacía de esta constitución dentro del ordenamiento jurídico; c) la rigidez en el proceso de modificación del texto constitucional; d) la separación de poderes; e) el reconocimiento de los derechos fundamentales, y f) la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad.

Como puede verse, mediante esta “denominación mínima” la democracia constitucional mantiene el mismo horizonte que los principios liberales clásicos, al buscar el control del ejercicio del poder a partir de un ordenamiento jurídico supremo y rígido, o bien, a partir de mecanismos que permitan que los poderes se supervisen y limiten entre sí, pero agregando un fin adicional: la preservación de los derechos humanos.

A partir de las “olas democratizadoras” que se sucedieron en la mayor parte del mundo occidental hacia finales del siglo XX, los mecanismos de control entre poderes, reconocidos en la mayoría de los textos constitucionales de cada Estado, fueron el punto de partida para la instrumentación de sistemas de rendición de cuentas, elemento clave de las democracias constitucionales modernas, donde las autoridades de los tres poderes ya no solo tienen la obligación de comprobar su desempeño ante sí mismas, sino también ante la ciudadanía en su conjunto (Schedler, 2008).

En México, las facultades de control de un poder sobre otro, especialmente del poder legislativo sobre el ejecutivo, cobraron una nueva dimensión a partir de la transición a la democracia. Si bien algunas de estas facultades —como la designación de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación— se encontraban reconocidas en nuestro texto constitucional des-

de 1917,<sup>1</sup> en los hechos, la realidad política de nuestro país, donde un único partido integraba el poder ejecutivo, tenía la mayoría del poder legislativo y nombraba en conjunto al órgano más importante del poder judicial, hizo que estos mecanismos operaran más como un trámite burocrático, cuyo principal objetivo era el agotamiento de etapas, que como una verdadera herramienta de control de un poder sobre otro.

Fue hasta 1997, momento en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados,<sup>2</sup> cuando estos mecanismos comenzaron a cobrar auténtica relevancia en la vida política y legislativa mexicana, al convertirse en herramientas de negociación y supervisión para las minorías políticas. En este contexto, podemos decir que las dinámicas de los gobiernos divididos y el pluripartidismo fueron los que permitieron que los pesos y contrapesos contemplados en la Constitución mexicana cobraran carta de identidad y relevancia.

En la última década, los mecanismos de control de los poderes han tomado centralidad en la arena pública mexicana. Por una parte, el fenómeno de la globalización, la creación de una normatividad internacional (tratados, convenciones) y la consolidación de órganos transnacionales en diversas materias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional, por ejemplo, han redimensionado el ámbito de las relaciones internacionales. Por otra parte, los cambios constitucionales e institucionales en México han generado nuevos nichos de ejercicio del poder, como los órganos constitucionales autónomos, que deben ser controlados y sujetarse a mecanismos de rendición de cuentas tanto internos, es decir, entre los propios poderes, como externos, hacia el público en general. Por

<sup>1</sup> Al respecto, el lector interesado puede consultar el libro *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, coeditado por la Cámara de Diputados, Cámara Senadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral/Editorial Porrúa, 2006.

<sup>2</sup> Al que siguieron la Cámara de Senadores y, finalmente, la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, ambas en el año 2000.

último, la transformación paulatina de nuestro régimen presidencial en uno con mayores elementos parlamentarios ha traído consigo la inclusión de nuevos mecanismos de control entre poderes, como la presentación periódica de informes, comparecencias y ratificación de algunos de los miembros del gabinete del ejecutivo federal.

En este contexto, el Congreso de la Unión, en cuanto espacio de representación y deliberación por excelencia, ha visto incrementadas sus facultades de control y, en un comparativo entre las dos cámaras, ha sido el Senado el que ha sido investido de mayores capacidades en este ámbito. El crecimiento exponencial de estos mecanismos hace necesario, en primer lugar, identificar cada una de las facultades que tiene la Cámara Alta y, en segundo lugar, analizar los alcances y límites de estas en aras de que cumplan con su objetivo fundamental en una democracia constitucional: ser un mecanismo efectivo de pesos y contrapesos.

Este estudio se orienta precisamente hacia la creación de un mapa sobre el estado del arte de las funciones de control del Senado de la República. A partir de una base teórica, se ha realizado un análisis de todas las funciones de control que realiza el Senado, incluido el estudio de la base constitucional de estas, así como la experiencia comparada en la materia, todo orientado a delinear conclusiones y sugerencias para mejorar los procesos externos e internos a partir de los cuales se materializan estas obligaciones.

## 1. Anotaciones conceptuales

Llamamos funciones de control del parlamento a las capacidades otorgadas a un congreso, o a alguna de las cámaras que lo integran, para supervisar, limitar o vigilar el ejercicio del poder realizado por otras autoridades. Estas funciones pueden ser: constitucionales, es decir, reconocidas en el texto fundamental de cada Estado; legales, cuando esta función se otorga vía leyes o reglamentos, o bien metaconstitucionales, esto es, que exista un arreglo político informal a partir del cual el parlamento, en el caso de México el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras de manera exclusiva, realiza estas funciones.

La lógica elemental detrás de las funciones de control, como su nombre lo indica, es la de limitar y supervisar el ejercicio de las atribuciones que tienen las entidades estatales. En un principio, como ya se señaló, estas funciones de control se centraban principalmente en la vigilancia que el Poder Legislativo realizaba al Poder Ejecutivo; sin embargo, a partir de la atomización del poder más allá de las entidades tradicionales, la incorporación de los mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y, en el caso de las democracias constitucionales, la creación de los mecanismos de control jurisdiccional, el listado de sujetos controlados y controladores ha ido en aumento.

El ejercicio de las funciones de control del parlamento en las democracias modernas también tiene otras virtudes. En primer lugar, al requerir la coordinación y actuación de al menos dos poderes o dos autoridades, se construyen mecanismos de corresponsabilidad en

decisiones fundamentales para el país. En segundo lugar, para el caso de la constitución de autoridades a partir del ejercicio de facultades de control, este tipo de herramientas dota de legitimidad a la autoridad que se constituye a partir de ellas. Esto es así porque, en último término, las personas que son designadas para integrar estas entidades cuentan con la aprobación del Poder Legislativo, órgano representativo de todos los ciudadanos. Por último, como ya se anotó en varias ocasiones, estas facultades de control se han convertido en mecanismos de rendición de cuentas. En este contexto, podemos afirmar que, actualmente, las funciones de control no solo son benéficas sino necesarias para el correcto funcionamiento de un Estado constitucional y democrático.

Aunque no están enunciadas explícitamente como tales las funciones de control del parlamento se encuentren reconocidas en la Constitución o en las leyes secundarias. A pesar de dicho reconocimiento, el control parlamentario que se traduce en funciones que van más allá de la creación de normas —y que es también una forma de regulación— constituye un control eminentemente político. Esto es así principalmente por dos razones: 1) El Congreso (o parlamento en los casos donde así se denomine) es el órgano político por excelencia, en la medida en que es ahí donde se realizan las deliberaciones, acuerdos y ejercicios de votación que caracterizan el ejercicio político contemporáneo, y 2) la propia configuración de los mecanismos existentes tiene sus mayores implicaciones en la arena política a partir de la coordinación entre poderes, la corresponsabilidad pública y la exposición a medios que se pretende que tengan estos.

Existen diversas funciones de control que puede ejercer el parlamento o alguna de las partes que lo integran. Dichas funciones se relacionan íntimamente con la forma de gobierno que adopta cada Estado. Los estados con regímenes parlamentarios, dadas las características de este régimen donde el legislativo es el poder con mayor peso en la toma de decisiones, suelen contemplar un número mayor de controles que los sistemas presidenciales, donde

el ejecutivo está sujeto a menos límites por parte de otros poderes.<sup>3</sup> De esta manera, en los regímenes denominados como mixtos, aquellos que no son puramente parlamentarios o presidenciales, sino que incorporan elementos de ambos en diferente cantidad (semipresidenciales o semiparlamentarios) también encontramos, en mayor o menor grado, facultades de control para el parlamento.

---

<sup>3</sup> Esto no implica que los regímenes presidenciales estén sujetos a menor escrutinio público. En este caso, nos referimos expresamente a las facultades de control otorgadas al parlamento u órgano legislativo para limitar la discrecionalidad del ejecutivo en el ejercicio de sus facultades.

## 2. Funciones de control, un listado mínimo

Si analizamos la historia de las instituciones democráticas (ver Romero, 1998), tenemos que los procesos de democratización han significado un aumento en los controles del parlamento hacia el ejecutivo. En un primer momento y obedeciendo a su contexto, el parlamento tenía principalmente dos capacidades de supervisión: coordinación con el ejecutivo para la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y la ratificación de las declaratorias de guerra. Más adelante, el parlamento también recibió facultades para la ratificación de ciertos funcionarios públicos: miembros del gabinete que, por la importancia de sus funciones, debían contar con el aval de otro poder; diplomáticos que representan al Estado en el contexto internacional y, en algunos casos, directivos de órganos desconcentrados, descentralizados o autónomos encargados de materias estratégicas para el Estado.

Del mismo modo, adquirió también otras tres importantes funciones de control: la regulación de la cuenta pública, a partir de la discusión y aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos; la designación —ya no solo la ratificación— de algunos altos funcionarios y un listado de capacidades de supervisión como la presentación de informes, comparecencias, preguntas parlamentarias, interpelaciones, así como la formación de comisiones de investigación. Por último, también se le otorgaron controles referidos a la remoción de ciertos funcionarios con medidas como

el juicio político, las acusaciones constitucionales, la moción de censura y el retiro de confianza.

En este contexto, podemos identificar diversos tipos de funciones de control, cada una con sus propios mecanismos, procedimientos, alcances y tiempos para su aplicación. Del mismo modo, existen diferentes maneras de realizar la clasificación de las funciones de control existentes. Al respecto, en aras de tener mayor claridad en el análisis de dichas funciones, se ofrecen, por primera vez en la literatura especializada en el tema, distintos tipos de formas de clasificación de estas.

## Funciones de control por tema

Como ya se señaló, la evolución jurídica e institucional y el contexto internacional han provocado que los parlamentos realicen funciones de control en diversas materias. Así, identificamos tres grandes rubros en los cuales se ha concentrado este tipo de mecanismos.

### a) Política exterior

Tradicionalmente, el Poder Ejecutivo es el encargado de la representación de un Estado en el plano internacional. Por esta razón, se depositan en él las facultades relativas a las relaciones exteriores. Estas funciones tienen una importancia cada vez mayor en un contexto global que ya no solo se refiere a la forma de conducir la política internacional de un país, sino que también incluye la aceptación de mecanismos jurídicos internacionales que pueden ser jurisdiccionales, como la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia, y legales, como la suscripción de un Estado a un tratado internacional en materia de derechos humanos. Cada uno de estos actos representa, en los hechos, la aceptación de derechos y obligaciones para todas las autoridades en territorio nacional. En esta categoría, encontramos la facultad del parlamento para ratificar a los miembros del cuerpo diplomático, al Secretario de Relaciones Ex-

teriores, la obligación de este de presentar informes y asistir a comparecencias, la facultad para ratificar o aprobar, en conjunto con el Ejecutivo, tratados o convenios internacionales y la declaratoria de guerra a otros países.

### b) Integración de poderes

En las democracias constitucionales al menos uno de los poderes se integra por medio del voto popular, sin embargo, dependiendo del tipo de régimen del que se trate, uno o dos de los poderes tradicionales se integran a través de mecanismos que involucran el trabajo parlamentario.<sup>4</sup> Aunado a esto, en casos particulares como el mexicano, el parlamento también es el encargado de la integración de otro tipo de órganos: autónomos, desconcentrados, paraestatales, que bien pueden depender en cierta medida del Poder Ejecutivo o ser completamente independientes de la estructura tradicional de división de poderes. Así, en este rubro tenemos las funciones de control que regulan la entrada y salida y, por tanto, la constitución de poderes: la designación de ciertos funcionarios públicos; la ratificación de otros y las funciones de control de salida de estos por medio de juicio político, retiro de confianza o moción de censura.

### c) Rendición de cuentas

La necesidad de rendición de cuentas, esto es, de que cada una de las autoridades informe de manera pública y periódica cómo ejerce el poder y avanza o no en el cumplimiento de su mandato, se ha traducido en la obligación —constitucional y legal en la mayoría de los casos— de las autoridades a presentar, mediante informes, comparecencias o ambos, resúmenes sobre sus actividades donde, en algunos casos, los parlamentarios incluso están facultados a

<sup>4</sup> En los regímenes parlamentarios, el Primer Ministro, perteneciente al Poder Ejecutivo, es electo por designación interna del Parlamento. Asimismo, en la mayoría de los regímenes, tanto presidenciales como parlamentarios, la designación de los ministros de la Corte Suprema se realiza con la anuencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

interpelar a sus interlocutores en aras de abundar en temas de especial relevancia. Aunado a esto, también encontramos la facultad de integrar comisiones de investigación para analizar un caso en específico y, en un tema especialmente trascendente, la aprobación del presupuesto público.

## Funciones de control por institución

Como ya se mencionó, la división tradicional de poderes ha contemplado desde sus inicios la existencia de mecanismos de control de unos hacia otros. Además, diversas funciones estatales nuevas, así como el redimensionamiento de otras, han significado también la creación de instituciones que pueden o no depender de alguno de los poderes tradicionales. Por tanto, si analizamos el listado de facultades anotado anteriormente, también podemos clasificarlas a partir de la institución a la cual van orientadas, del sujeto regulado por ellas.

### a) Poder Ejecutivo

En este poder es donde se identifica el mayor número de funciones de control: la ratificación de ciertos miembros del gabinete; la obligación de presentación de informes tanto del titular del Ejecutivo, sea presidente o primer ministro, como del gabinete; las comparencias; la facultad de realizar interpelaciones o preguntas parlamentarias; la aprobación y ratificación de tratados o convenios internacionales, así como del cuerpo diplomático; la aprobación de la cuenta pública; la moción de censura; el retiro de confianza y el juicio político.

### b) Poder Judicial

En este caso, las funciones de control que tiene el parlamento son mucho más acotadas pero igual de sustantivas. En general, se refieren a la integración de los miembros de la Corte Suprema, a la operación del juicio político y, por último, a la presentación de informes.

### c) Otros órganos

En casos como el mexicano, donde la administración pública ha contemplado la existencia de órganos que no forman parte de ningún poder tradicional, como los órganos constitucionales autónomos, es precisamente el parlamento quien ejerce la mayor parte del control sobre esos órganos, al estar facultado para designar o ratificar a sus titulares; removerlos; recibir sus informes anuales; citarlos a comparencia y llevar a cabo un eventual juicio político en su contra.

## Funciones de control por facultad de control

Otra clasificación posible es a partir de la propia función que realiza el parlamento frente a los entes públicos sobre los que ejerce control. Aquí, tenemos principalmente tres grandes áreas funcionales:

- a) *Designación*. Procedimientos de selección de funcionarios públicos.
- b) *Ratificación*. De miembros del gabinete, del cuerpo diplomático, de otros funcionarios públicos y de tratados y convenios internacionales.
- c) *Seguimiento y supervisión*. Presentación de informes, comparencias, interpelaciones, comisiones de investigación, retiro de confianza, moción de censura, juicio político, aprobación de la cuenta pública.

## Funciones de control por temporalidad

Otra propuesta de disección se puede hacer a partir del momento en que se realiza la función de control, esto es, en el momento en

que el parlamento puede o debe intervenir en la manera en que cierto sujeto realiza sus funciones o bien, la posibilidad de contar con la anuencia o rechazo de una medida antes de que esta entre en vigor. Aquí identificamos dos grandes momentos en las funciones de control legislativas:

- a) *Ex ante*: designaciones y ratificaciones tanto de funcionarios públicos como de tratados y convenios internacionales, así como la aprobación de la cuenta pública.
- b) *Ex post*: comparecencias, informes, interpelaciones, preguntas parlamentarias, moción de censura, retiro de confianza, comisiones de investigación, juicio político. En todos los casos se trata de medidas que se realizan después de que el ente vigilado o controlado despliegue su actuación

Una vez revisadas todas estas clasificaciones y enlistadas las funciones de control existentes, vale la pena centrarse en aquellas que competen exclusivamente al Senado. Aunque en la literatura especializada en el tema o en los estudios de caso relevantes no existe un señalamiento tajante respecto de qué cámara debe ser la encargada de qué tipo de facultad de control, como veremos más adelante al analizar la experiencia comparada, se observa que el Senado es la cámara que ha concentrado el mayor número de facultades de control. Esto se puede explicar, entre otras razones, por las concepciones clásicas del Senado como “cámara alta”, es decir, como instancia legislativa con criterios más rigurosos de selección para su conformación que las “cámaras bajas”, integradas, al menos en teoría, por personajes de elite, o bien, en los estados de corte federalista, concebida como cámara de representación de las entidades federativas.

Así, tenemos que, desde un inicio, fue el Senado el que tuvo las facultades de designación de los miembros del poder judicial y la posibilidad de permitirle al Ejecutivo declarar o no la guerra a otros países. Actualmente, del listado mínimo de funciones de

control enumerado en estas páginas, el Senado es quien concentra, en buena parte de América Latina, la mayoría de las funciones de control, dejando para los diputados las facultades de aprobación de la cuenta pública —incluido el presupuesto— en aras de mantener un equilibrio entre las cámaras, y al Congreso en su conjunto, la presentación de informes del Ejecutivo.

### 3. Funciones de control en la Constitución mexicana

En nuestro país siempre se ha contemplado la regulación constitucional. Hasta hace poco se trataba de un control rígido, ejercido principalmente a través de las funciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la actualidad, la reforma constitucional en materia de derechos humanos y su interpretación en la sede jurisdiccional, así como las funciones de control del Congreso de la Unión en su conjunto y de cada una de las cámaras, retomadas en buena medida de las premisas de “*checks and balances*” estadounidenses, han ampliado y dispersado los mecanismos de control del poder.

Aunque las funciones de control se hayan encontrado contenidas en la Constitución desde el momento de su creación, o hayan sido incluidas en modificaciones que pueden encontrarse tiempo atrás, la realidad política mexicana hasta mediados de la década de los noventa, caracterizada por un gobierno de partido dominante y una representación magra de la oposición en la sede parlamentaria, convirtió las facultades de control existentes en trámites y rituales (Cosío Villegas, 1974) de reafirmación de un ejercicio de poder dividido en el papel, pero centralizado en la práctica.

Por esta razón, mecanismos como la designación de funcionarios y de ministros de la Suprema Corte, la ratificación de los miembros del cuerpo diplomático o, en el caso más evidente, la presentación

anual del informe presidencial, entre otros ejemplos, aun cuando se realizaban periódicamente conforme a lo establecido en el texto constitucional, no constituían en realidad un ejercicio efectivo de control o incluso de rendición de cuentas. Durante todos los años de gobierno hegemónico, ninguna acción del Ejecutivo fue contestada, ninguna propuesta de integración rechazada, ninguna comparecencia controvertida.

A partir de 1997, donde el pluripartidismo y el pluralismo político comienzan a reflejarse en el Congreso, las funciones de control toman un nuevo cariz por dos razones: en primer lugar, comienzan a ejercerse ya no como un mero trámite, sino como elementos efectivos de control y supervisión, especialmente hacia el ejecutivo y también porque se revelan como un poderoso instrumento para las minorías en las cámaras, ya sea como espacio de negociación en el caso de las designaciones que precisan mayorías calificadas para su aprobación, o bien, como instrumento de incidencia política y posibilidad de diferenciación en los medios públicos.

Esta integración de las cámaras también se ha visto traducida en la incorporación de más controles, cuyo operador y responsable es, principalmente, el Senado de la República. La serie de reformas constitucionales que han transformado, especialmente en los últimos años, el régimen jurídico nacional y la configuración institucional le han otorgado a la Cámara Alta cada vez más controles frente a los otros poderes. Incluso, gracias a la reforma política de 2014, el Senado será el encargado de la implementación de varias medidas propias de los regímenes parlamentarios, como la ratificación y designación de algunos miembros de gabinete en caso de que se decida establecer un gobierno de coalición.<sup>5</sup>

De modo similar, las facultades del Senado respecto de la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción y de una parte de los integrantes del Consejo de la Judicatura cobran una importancia notable no solo por tratarse de cargos centrales dentro del Estado mexicano y para la división de poderes, sino por su función como garantes últimos del objetivo primordial que debe perseguir precisamente el Estado: la defensa de los derechos humanos. Al respecto, se debe recordar que, a partir de la reforma judicial de 1994 y mediante una serie de reformas subsecuentes que culminaron en la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011, el Poder Judicial ha retomado importancia en la arena pública al obtener el carácter de garante último de los derechos humanos.

Así, los mecanismos de protección jurisdiccional señalados al inicio de este documento como elemento básico de las democracias constitucionales, además de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, en consonancia con una sustantiva modificación a la ley de amparo que buscó mejorar la protección de los derechos fundamentales, han colocado a la Corte en un papel privilegiado en el escenario jurídico y político; y de manera indirecta, realzan la importancia de la función de control del Senado en el proceso de designación de los ministros de la Corte.

Aunado a lo anterior, la supervisión del entramado institucional que se ha construido en torno a los órganos constitucionales autónomos (OCA) ha recaído preponderantemente en el Senado. En un primer momento, en lo que podemos llamar la “primera ola de los órganos constitucionales autónomos” en los años noventa y hasta la transición en el año 2000, el papel que desempeñaba el Senado en relación con los OCA se limitaba a ratificar la propuesta realizada por el Ejecutivo<sup>6</sup> en el momento de realizar la designación y, más adelante, de recibir los informes que fuesen presentados.

<sup>5</sup> Como se sabe, esta posibilidad, la del gobierno de coalición, entrará en vigor hasta el año 2018.

<sup>6</sup> En algunos casos, como en el mecanismo de designación de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el procedimiento no contemplaba qué debía hacerse en caso de que el Senado de la República (o un grupo parlamentario o un conjunto de senadores) se pronunciara en contra del candidato propuesto por el Ejecutivo. En la última reforma en materia de transparencia, en cambio, se hizo del Senado la figura central en la designación de estos funcionarios.

En años recientes, en consonancia con la relevancia que han cobrado los OCA, los nuevos mecanismos de designación contemplados en la Constitución le otorgan al Senado la carga de la organización del procedimiento de selección de los candidatos y una relación más estrecha con los órganos constitucionales autónomos en términos de rendición de cuentas a partir de la presentación de informes anuales y comparecencias. Al respecto, se aprecia que los procedimientos de designación de los OCA que realiza el Senado se han sofisticado, acrecentando la importancia de la dimensión técnico-administrativa de las designaciones. Aunque estos mecanismos, al igual que todas las funciones de control del Senado, son controles de tipo político, los procesos de designación actuales también incluyen elementos de orden técnico que buscan reducir la discrecionalidad de la decisión a partir de evaluaciones, comités externos de supervisión, así como obligaciones de transparencia e inclusión, ya sea de manera formal o informal, de la sociedad civil organizada.

## 4. Universo de funciones de control del Senado en la Constitución mexicana

La andanada de reformas constitucionales en diversas materias (penal, político-electoral, energética, de transparencia, de telecomunicaciones, entre otras) le ha otorgado al Senado, de manera casi imperceptible, una cantidad considerable de nuevas funciones de control. Estas funciones se suman a las que ya tenía establecidas y que, en algunos casos, como en el procedimiento de aplicación del artículo 29 constitucional relativo al estado de excepción, fueron modificadas para generar un mayor involucramiento y, se espera, mayor corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Marván y Casas, 2013).

El Senado se constituye ahora como uno de los actores más importantes en la esfera pública en una variedad de temas y ámbitos. En primer lugar, destaca la designación de funcionarios públicos de alto nivel, especialmente en la integración de los órganos más importantes del poder judicial y de casi todos los OCA, con excepción del Instituto Nacional Electoral, que permanece en la esfera de competencia de la Cámara de Diputados. La reforma energética, que planteó la creación de nuevos institutos y comisiones especializadas (aunque no independientes), también determinó que el Senado sería responsable de la designación de sus titulares. Por último, la integración de algunas comisiones

especiales creadas en buena medida como respuesta a un contexto específico, como pueden ser las comisiones especiales para dar seguimiento a escándalos de corrupción gubernamental, también quedaron bajo la responsabilidad del Senado.

En segundo lugar, estas nuevas reformas también aumentan el número de ratificaciones que deberán pasar por el Senado, ya sea de personas o de documentos, como son los informes de cada dependencia.

Por último, en un tema no menor, que parece haber pasado inadvertido y estar desvinculado de los dos anteriores, se otorga al Senado la facultad de ser el órgano supervisor de la rendición de cuentas de los órganos cuyos titulares designa. El Senado se convierte así en la institución que deberá vigilar, mediante la presentación de informes, comparecencias e incluso comités especiales de investigación, el correcto funcionamiento de dichas entidades e incluso, cuando se actualicen los supuestos establecidos en el texto constitucional, deberá, en coordinación con la Cámara de Diputados, iniciar un juicio político, el último de los mecanismos de control previstos en la Constitución.

A modo de lista, tenemos entonces que el universo de funciones de control del Senado se encuentra dividido en tres grandes grupos, designaciones, ratificaciones (de funcionarios públicos y tratados internacionales) y rendición de cuentas, y que de manera taxativa abarca las siguientes responsabilidades:<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En el anexo I se detallan las funciones de control del Senado y su base normativa según lo estipulado en la Constitución mexicana. *Nota del editor*: por su extensión y características, este anexo está disponible en el portal del Instituto Belisario Domínguez, en [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

## A. Designación de funcionarios titulares de los siguientes entes públicos

### a. Poder Judicial

- i. Suprema Corte de Justicia de la Nación
- ii. Consejo de la Judicatura
- iii. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus respectivas salas: superior y regionales
- iv. Tribunales Electorales de las Entidades Federativas
- v. Tribunales Agrarios

### b. Órganos constitucionales autónomos

- i. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
- ii. Comisión y Consejo del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI)
- iii. Comisión Federal de Competencia (COFECE)
- iv. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
- v. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- vi. Fiscalía General de la Nación
- vii. Presidente y Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- viii. Gobernador y vicegobernadores del Banco de México

### c. Otros

- i. Miembros independientes del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
- ii. Comisión Nacional de Hidrocarburos
- iii. Comisión Reguladora de Energía
- iv. Consejeros independientes del Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad
- v. Consejeros independientes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos
- vi. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

## B. Ratificación de funcionarios públicos

### a. Cuando se trate de gobierno de coalición:

- i. Todos los titulares de las secretarías de Estado, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones Exteriores; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

### b. Embajadores, cónsules generales, empleado superiores de Hacienda.

### c. Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

## C. Ratificación de tratados internacionales

## D. Rendición de cuentas

### a. Comparecencias

### b. Informes específicos de titulares de secretarías de Estado y otros entes públicos.

### c. Juicio político

### d. Comisión de investigación

## 5. Funciones de control en el mundo. Una perspectiva comparada

Como ya se mencionó, las funciones de control de un poder hacia otro son inherentes a la institución de la división de poderes. La necesidad de tener pesos y contrapesos en el interior de este sistema hace que todos los sistemas liberales contemplen al menos alguno de estos mecanismos. Aunado a esto, en los sistemas democrático-constitucionales modernos, la búsqueda de herramientas de rendición de cuentas, la corresponsabilidad y una mayor legitimación de las entidades gubernamentales han incrementado el número de facultades de control que tienen los parlamentos hacia los demás poderes.

Al ser medidas de control político, la dotación de funciones de control para el parlamento depende en buena medida del contexto de cada país. Si bien, algunos países establecen únicamente controles mínimos de supervisión y vínculos de corresponsabilidad relativamente laxos entre los poderes a partir de la ratificación de solo algunos funcionarios, en otros casos, el parlamento, o alguna de sus cámaras, está investido para remover funcionarios públicos, incluido el titular del Poder Ejecutivo.

En este mismo sentido, los límites y horizontes de las funciones de control del Parlamento en general y del Senado en particular dependen en buena medida del tipo de régimen de gobierno que adopte un Estado. Como se señaló, en los regímenes parlamentarios y en los semiparlamentarios, el poder con mayor peso en la esfera pública es

el Legislativo, ya que de él depende la elección del primer ministro y la ratificación de todo o buena parte del gabinete. Asimismo, en este tipo de régimen las cámaras tienen la posibilidad de remover a aquellos funcionarios del Poder Ejecutivo que hubiesen nombrado, a través de la moción de censura y el retiro de confianza. En contrapartida, los regímenes presidenciales o semipresidenciales, aunque no están exentos de funciones de control, estas le son adjudicadas en buena medida al Poder Ejecutivo o se establecen de manera coordinada entre este y el Legislativo y, si se le atribuyen al Parlamento, estas se encuentran más acotadas.

Por esta razón, aunque resulta ilustrativo realizar un análisis comparado que abarque varias regiones, países y regímenes de gobierno, las circunstancias históricas, sociales y jurídicas de cada uno determinan en buena medida qué funciones de control parlamentarias estarán reconocidas, los mecanismos para su aplicación y las circunstancias en las cuales se hace uso de ellas. En este caso, tal como lo diría Dieter Nohlen, el contexto importa, y mucho. Así, en función de la utilidad que pretende tener este estudio para el diagnóstico y mejoramiento de las funciones de control que competen al Senado mexicano, este apartado del estudio no pretende ser exhaustivo, sino dar una visión panorámica respecto de la variedad de mecanismos que cada régimen contempla<sup>8</sup>

No obstante, a partir de un análisis global sobre las funciones de control vigentes en países de América Latina (Argentina, Colombia, Venezuela y Brasil); Estados Unidos; Europa (Francia, Alemania y España) y Japón, se pueden identificar los siguientes aspectos relevantes para las funciones de control propias del Senado en México.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En el anexo II se presenta una visión panorámica de algunas de las funciones de control más destacadas que poseen los parlamentos de una selección de países. *Nota del editor*: por su extensión y características, este anexo está disponible en el portal del Instituto Belisario Domínguez, en: [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

<sup>9</sup> Se eligieron estos países para conformar una muestra de nivel mundial. Se eligieron de la misma región países con distintos tipos de régimen (parlamentario y presidencial) para que también pudiesen compararse los cambios que tienen las funciones de control en cada región.

PAÍS	TIPO DE RÉGIMEN	FUNCIONES DE CONTROL RECONOCIDAS
Argentina	República representativa, democrática y federal. Régimen presidencial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes</li> <li>2. Ratificación de tratados internacionales</li> <li>3. Autorización para declaratoria de guerra</li> <li>4. Designación de integrantes de la Auditoría Superior</li> <li>5. Designación del Defensor del Pueblo</li> <li>6. Comparecencia del Jefe de Gabinete de Ministros</li> <li>7. Moción de censura</li> <li>8. Juicio político</li> </ol>
Brasil	República federal. Régimen presidencial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes</li> <li>2. Ratificación de tratados internacionales</li> <li>3. Autorización para declaratoria de guerra</li> <li>4. Comparecencias de ministros</li> <li>5. Peticiones de información escrita</li> <li>6. Juicio político</li> <li>7. Comisiones de investigación</li> <li>8. Designación de dos terceras partes de miembros del Tribunal de Cuentas</li> <li>9. Ratificación de miembros del Tribunal Superior del Trabajo</li> <li>10. Designación del Procurador General de la Nación</li> </ol>

PAÍS	TIPO DE RÉGIMEN	FUNCIONES DE CONTROL RECONOCIDAS
Colombia	República unitaria descentralizada. Régimen presidencial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juicio político</li> <li>2. Moción de censura</li> <li>3. Informes</li> <li>4. Comparecencias</li> <li>5. Pregunta parlamentaria</li> <li>6. Informes</li> <li>7. Designación de integrantes del Consejo Nacional Electoral</li> <li>8. Designación de Contralor de la República</li> <li>9. Designación de magistrados de la Corte Constitucional</li> </ol>
Estados Unidos	República federal. Régimen presidencial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes</li> <li>2. Comparecencias</li> <li>3. Designación de jueces de la Suprema Corte de Justicia</li> <li>4. Ratificación de gabinete</li> <li>5. Juicio político</li> <li>6. Clausura del gobierno</li> </ol>
Francia	República unitaria. Régimen presidencial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autorización de declaratoria de guerra</li> <li>2. Comisiones de investigación</li> <li>3. Ratificación y adopción de resoluciones emitidas por los órganos de la Unión Europea</li> <li>4. Designación del Consejo de la Constitución</li> <li>5. Designación del Consejo Superior de la Magistratura</li> </ol>

PAÍS	TIPO DE RÉGIMEN	FUNCIONES DE CONTROL RECONOCIDAS
Alemania	República federal. Régimen parlamentario.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración de la Comisión Conjunta para aprobación de declaratoria de guerra</li> <li>2. Juicio político</li> <li>3. Designación de jueces de la Corte Constitucional Federal</li> <li>4. Aprobación de cuenta pública</li> <li>5. Comparecencias</li> </ol>
España	Monarquía parlamentaria. Régimen parlamentario.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autorización de declaratoria de guerra</li> <li>2. Comisiones de investigación</li> <li>3. Comparecencias</li> <li>4. Ratificación de tratados internacionales</li> <li>5. Interpelaciones y preguntas parlamentarias</li> <li>6. Moción de censura</li> <li>7. Retiro de confianza parlamentaria</li> <li>8. Designación de miembros del Tribunal de Cuentas</li> <li>9. Designación de miembros del Consejo General del Poder Judicial</li> <li>10. Designación de miembros del Tribunal Constitucional</li> </ol>
Japón	Monarquía parlamentaria. Régimen parlamentario.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juicio político contra magistrados judiciales</li> <li>2. Designación de Primer Ministro</li> <li>3. Informes</li> </ol>

## 6. Agenda pendiente en el ejercicio de las funciones de control del Senado

A lo largo de este estudio se ha hecho especial énfasis en que las funciones de control del Senado son principalmente un ejercicio político cuyo resultado es, en la actualidad, fundamental para la gobernabilidad, la legitimidad y la rendición de cuentas, elementos primordiales para mantener la salud de un régimen democrático. De manera práctica podemos decir que el éxito o el fracaso de estos ejercicios tendrán impacto en el funcionamiento de las instituciones democráticas y, en último término, en la percepción e incluso la credibilidad que las personas tengan de dichas instituciones.

En este contexto, podemos afirmar que mediante estas funciones de control el Senado ha adquirido mayor poder dentro de la esfera pública. De manera lógica, este ejercicio viene aparejado de mayores responsabilidades. Actualmente, el Senado es responsable por partida doble al ejecutar estas funciones de control. En un primer momento, debe hacerse cargo del desahogo de sus funciones de control, en términos procedimentales y, posteriormente, también deberá hacerse responsable del resultado de estos a lo largo del tiempo. La existencia de fallas en la primera etapa (procedimientos irresponsables o poco transparentes en la selección y designación de funcionarios) tiene consecuencias directas en la autoridad del Senado, ya que minan su autoridad, además de

que, en el caso de las designaciones y ratificaciones, dañan la “legitimidad de origen” de los órganos que se constituyen a partir de estos procedimientos. La existencia de errores en la segunda etapa (el seguimiento del efecto o resultado de las designaciones y/o ratificaciones) abonan a la impunidad, la “banalización de la política” y la “banalización del derecho”, al permitir que instituciones con mal funcionamiento continúen operando con relativa normalidad sin una verdadera supervisión y mecanismos efectivos de sanciones.

En este sentido, es necesario que el Senado, en su funcionamiento interno, redimensione el poder del ejercicio de la variedad de funciones de control que le han sido asignadas. Si bien la función legislativa seguirá siendo el objetivo primordial de la Cámara Alta, estas herramientas deben adoptar un papel central en la agenda de dicho órgano en términos presupuestales, de organización y, especialmente, de responsabilidad y rendición de cuentas. La importancia y sobre todo los efectos de las funciones de control no se agotan en el evento o proceso específico en el que se materializa el ejercicio de la función: la designación, la ratificación, el informe, la comparecencia, el juicio político. Sus efectos se prolongan en el tiempo e inciden en la dinámica de la propia institución sobre la que ejercen control, incluido su desempeño, y también en el espacio público concreto en que dicha institución ejerce su mandato.

Del análisis empírico de los **procedimientos de designación** realizados por el Senado en últimas fechas, se identifican tres grandes grupos de problemas: políticos, jurídicos y técnicos.<sup>10</sup> A continuación se detallan cada uno de ellos.

<sup>10</sup> A partir del trabajo realizado desde 2012 en el Observatorio Ciudadano de Designaciones, se analizaron los procesos de designación para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la designación de magistrados de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la selección de los consejeros electos por la Cámara de Senadores del Consejo de la Judicatura Federal; la integración de los órganos constitucionales autónomos en materia de telecomunicaciones y competencia económica y, por último, la renovación total de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El trabajo puede consultarse en [www.designaciones.com](http://www.designaciones.com)

**Problemas políticos.** Los problemas de tipo político son los más visibles en el ejercicio de estas funciones de control. Puesto que uno de los resultados de las designaciones es precisamente la atención mediática, las fallas, errores y omisiones en su desarrollo pocas veces pasan inadvertidas y tienen graves consecuencias. En este rubro se identifican los siguientes aspectos, que aunque son independientes, se encuentran estrechamente vinculados y que, en algunos casos, se presentan en conjunto:

**a) Discrecionalidad en el ejercicio de las designaciones.** Resulta impensable —y quizá indeseable— que estos mecanismos dejen de ser eminentemente políticos. Sin embargo, la experiencia demuestra que un exceso de política, o bien un ejercicio político mal encauzado, puede tener resultados no deseados. En este sentido, destacan principalmente dos “malas prácticas”.

- i. **Partidización.** Las funciones de control del Senado se encuentran previstas para ser ejercidas de manera imparcial y vinculada únicamente con los resultados que de ellos se espera tener. En el caso de las herramientas de rendición de cuentas, se espera que estas se apliquen en igualdad de circunstancias, sin importar el color partidista, a todos los funcionarios, mientras que, para los mecanismos de designación y ratificación debe hacerse la selección de los mejores perfiles para conformar la entidad respectiva. Sin embargo, la evidencia demuestra que estos objetivos han ocupado un segundo plano y los mecanismos se han pervertido pasando de ser herramientas de control, rendición de cuentas y seguimiento de responsabilidades a instrumentos de golpeteo político y distribución de cuotas entre los partidos políticos.<sup>11</sup>
- ii. **Vinculación de funciones de control a otros procesos políticos.** Por otra parte, especialmente en el área

<sup>11</sup> Sobre las cuotas entre partidos, ver, entre otros: García (2015); Espinosa (2014), y Becerril y Ballinas (2014).

de designaciones de funcionarios públicos, donde la constitución precisa la necesidad de mayorías calificadas para la selección de los funcionarios, las funciones de control se han convertido en las cartas de negociación más poderosas de las minorías políticas dentro del Senado. Así, en lugar de realizar procedimientos apegados a la norma en tiempo y forma, estos se aplazan o adelantan, o bien, contemplan diversos requisitos no a partir de la búsqueda de los perfiles idóneos para los puestos o de las necesidades de tiempo de las instituciones que se precisa conformar, sino sujetos a otros procesos políticos de diversa índole como premio o castigo vinculado con el resultado de una negociación legislativa o política independiente.

- iii. **Opacidad.** En esta materia es notable el avance que ha mostrado el Senado en los últimos años. En buena medida como consecuencia de la relevancia que han adquirido estos procesos en últimas fechas, el Senado ha hecho un esfuerzo que merece destacarse, en aras de mejorar los mecanismos de transparencia en el desahogo de estas funciones de designación, por medio de sesiones públicas, transmisiones por diversos medios, publicación de información relevante, entre otros. Sin embargo, aún persisten áreas de opacidad en las que es necesario arrojar mayor luz. Hasta el momento, el Senado ha sido reticente a hacer público el último tramo de la deliberación política, las razones detrás de los acuerdos que resuelven la designación o ratificación de ciertos funcionarios, o bien, publicar de manera periódica el seguimiento que se da a las comparecencias de los funcionarios públicos una vez que estos han sido elegidos y se encuentran en funciones, con el fin de verificar que efectivamente estén realizando a cabalidad las funciones que se les han encomendado.
- iv. **Incertidumbre.** Para el caso de los procedimientos de designación de funcionarios públicos, aunque la ley establece la necesidad de emitir convocatorias públicas con reglas y

plazos previamente establecidos, en los hechos el Senado de la República, en especial las comisiones encargadas del desahogo de estos procedimientos, modifican a voluntad, a lo largo del desarrollo del proceso, los lineamientos y términos. Esto genera incertidumbre tanto para los aspirantes como para la ciudadanía en general sobre el resultado final que tendrá el proceso, el peso específico que tiene cada una de las etapas del procedimiento o bien, la importancia de la participación de ciertos actores, como los Comités Técnicos de acompañamiento.

Del mismo modo, en la aplicación de otras funciones de control, al haberse convertido en escenarios de conflicto político, tampoco se tiene certidumbre sobre su utilización. Su instrumentación parece no tener criterios establecidos y ser enteramente discrecional. Por ejemplo, es común que los términos de la convocatoria sean modificados a lo largo del procedimiento de designación, como sucedió con la designación de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica en su primera designación en el año 2012.

**b) Falta de seguimiento.** El Senado de la República aún no ha interiorizado las múltiples dimensiones de responsabilidad que conllevan sus funciones de control. Aunque las aplica ya de manera cotidiana, aún no establece prácticas que den seguimiento a sus resultados. Sea que se trate de procedimientos de ratificación o designación, o de presentaciones de informes o comparecencias, el Senado se ha limitado, hasta el momento, a desahogar su función de manera más o menos mecánica, sin realizar ejercicios posteriores de seguimiento, análisis y rendición de cuentas sobre los resultados.

**c) Incentivos.** En términos generales, el Senado no ha generado las sinergias políticas necesarias para mejorar los incentivos que detonen el ejercicio de las funciones de control. Por esta razón, parecería que los incentivos de tipo económico, personal o partidario, han prevalecido sobre razones de Estado de derecho o de Estado.

**Problemas jurídicos.** Aunque las mayores deficiencias en el ejercicio de las facultades de control se encuentran en los ámbitos técnico y político, el área jurídica también presenta algunos problemas que podrían solucionarse con una adecuada regulación.

**a) Falta de lineamientos mínimos para el ejercicio de cada tipo de función de control.** En algunos casos, las previsiones expresadas en el texto constitucional son facultades de carácter general que no establecen, con un adecuado sentido de técnica constitucional, los lineamientos generales que deberán observarse para el desarrollo de cada función; tampoco se refleja en la ley ningún objetivo final del cumplimiento de dichas funciones, su racionalidad constitucional y política.

**b) Plazos.** La regulación de las funciones de control se ha orientado a privilegiar el desahogo expedito de los procedimientos, especialmente en los relativos a las designaciones públicas, pero también sucede así en el procesamiento de informes y en la preparación de comparecencias, lo que va en detrimento de la posibilidad de realizar análisis exhaustivos o bien de un mayor escrutinio público del ejercicio de estas facultades y los productos que se obtienen de ellas. Así, los senadores cuentan con plazos muy breves para procesar grandes cantidades de información, lo que se traduce en decisiones apresuradas, oportunidades de rendición de cuentas desperdiciadas y en otros casos, en el reiterado incumplimiento de plazos constitucionales o aquellos establecidos en los procedimientos de convocatorias.

**c) Omisiones legislativas.** Para desplegar todas sus virtudes y para cumplir con los objetivos últimos para los cuales fueron planteadas, las funciones de control deben prever sanciones para los sujetos controlados y responsabilidades individualizadas cuando los funcionarios públicos no cumplan a cabalidad con sus funciones. Actualmente, los ejercicios de presentación de informes, comparecencias y los resultados de las comisiones de investigación creadas ex profeso no tienen ninguna vinculación legal con mecanismos de premio o castigo para los sujetos controlados.

**d) Procedimientos sucesivos de reforma.** Resulta evidente que la Constitución y la normatividad de un Estado deben modificarse de manera constante para adaptarse a las necesidades y a la realidad de este (Zagrebelsky, 2006). Sin embargo, en México, las reformas a los entramados jurídicos se han convertido en un instrumento de castigo político para los funcionarios que integran órganos designados mediante procedimientos políticos en el Senado. Así, los sujetos controlados ven limitada la autonomía constitucionalmente otorgada para desempeñar sus funciones por temor a que sean removidos por resultar poco convenientes a los objetivos políticos de cierto grupo.

**Problemas técnicos.** En este último punto nos referiremos a las dificultades materiales y prácticas que hemos identificado que el Senado enfrenta para la realización satisfactoria del universo de funciones de control que tiene a su cargo.

**a) Sobrecarga de funciones de control.** Como puede verse en el anexo correspondiente de este documento,<sup>12</sup> actualmente el Senado no solo tiene en sus manos la obligación de desahogar al menos seis diferentes tipos de control, cada uno con sus plazos y metodología respectiva, sino que, además, el número de sujetos controlados ha aumentado exponencialmente sin que estos incrementos se vean reflejados en las dinámicas presupuestales, operativas y de administración del Senado. Así, casos como el de la Comisión de Justicia, encargada de procesar hasta un centenar de designaciones, no parecen contar con el apoyo técnico que requiere la dimensión de sus responsabilidades en materia de control para su cumplimiento satisfactorio.

**b) Sobrecarga laboral para los senadores.** Al igual que en el primer punto de este rubro, en el plano personal algunos senadores tienen mayores obligaciones respecto del cumplimiento de las funciones de control que otros. Al tiempo que deben cumplir con sus labores legislativas, ciertas comisiones o grupos tienen tam-

<sup>12</sup> *Nota del editor:* por su extensión y características, este anexo está disponible en el portal del Instituto Belisario Domínguez, en: [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

bién la obligación constante de realizar los procedimientos necesarios para el ejercicio permanente de las funciones de control. Ello genera sobrecarga laboral y, en último término, rendimientos decrecientes en sus funciones.

**c) Exceso de información para el ejercicio de las funciones de control.** En muchos de los casos, el efectivo ejercicio de las facultades que tiene a su cargo el Senado implica un trabajo de investigación y análisis, ya sea *ex ante* o *ex post*. El Senado tiene que procesar, en tiempos muy acotados como ya se mencionó, cantidades muy bastas de información, sin contar con un equipo técnico, una metodología o un mecanismo de coordinación que le permita hacer más eficientes sus tareas y cumplir mejor con los objetivos últimos de estos mecanismos de control.

**d) Necesidad de especialización para el ejercicio de cada facultad.** La multiplicidad de materias y sujetos regulados hace evidente la necesidad de contar con al menos un piso mínimo de especialización para el ejercicio cabal de las facultades de control. Si bien la reglamentación interna del Senado, e incluso la Constitución en algunos casos, prevén que cada materia y procedimiento específico sea revisado por la comisión parlamentaria o las comisiones unidas más idóneas, los legisladores que conforman el grueso de estas Comisiones carecen, en su mayoría, de los conocimientos suficientes para permitir que cada funciones de control despliegue todo su potencial mediante el apoyo de equipos técnicos especializados en las materias que versan sobre las funciones de control.

**e) Falta de prospectiva y traslape en el ejercicio regular de las funciones de control con otros procesos legislativos.** A diferencia de otros regímenes, donde las funciones de control no están sujetas a plazos específicos (por ejemplo, los periodos de los funcionarios no se encuentran establecidos por ley o contemplan la reelección indefinida en el cargo), en México estas obligaciones sí se encuentran sujetas a plazos puntuales, lo que facilita que se

puedan calendarizar. En ese sentido, hasta ahora, el Senado no parece haber tomado en consideración los tiempos necesarios para el desahogo de estas funciones y los ha incorporado a la agenda parlamentaria al inicio de cada periodo. Por ello, con frecuencia, estos procedimientos se traslapan con otros procesos legislativos de mayor relevancia y terminan siendo ejercidos más por una cuestión de cumplimiento formal de la norma que por un efectivo ejercicio de control político.

## 7. Conclusiones y sugerencias ¿Cómo mejorar el ejercicio de las funciones de control en el Senado?

A lo largo de este estudio se ha hecho énfasis en la importancia que tienen las funciones de control del Senado en el contexto mexicano actual. El nuevo entramado institucional, la rendición de cuentas y la incorporación de elementos parlamentarios al sistema mexicano implican que hoy el Senado cuenta con más y mejores funciones de control hacia todos los demás poderes del Estado.

Esta situación constituye un incremento en la esfera de ejercicio del poder del Senado y, en consecuencia, también una gran responsabilidad. Con los cambios expuestos a lo largo de este estudio, el Senado se constituye en el máximo órgano de rendición de cuentas en el ámbito político. De igual manera, a través de los mecanismos de designación y ratificación de funcionarios y tratados internacionales, el Senado también es corresponsable en la selección de los titulares de posiciones claves del Poder Ejecutivo, así como en la conformación de otros órganos de control y organización en temas torales como son el sistema de justicia mexicano, el entramado jurisdiccional y no jurisdiccional de derechos humanos, la competencia económica y las telecomunicaciones.

El ejercicio de estas funciones de control debe hacerse en clave democrático-constitucional. Dicho de otro modo, debe tener siempre como horizonte el mantenimiento y fortalecimiento del Estado de derecho, preservar el equilibrio de poderes, la independencia, el profesionalismo y la autonomía de los órganos constituidos y tener como objetivo transversal la rendición de cuentas y la protección última de los derechos fundamentales.

Como ya se evidenció en el apartado 7 del presente estudio, los problemas actuales que presentan la implementación y el ejercicio de este universo de funciones de control pueden erosionar justamente las capacidades de control político con las que cuenta hoy el Senado. Un ejercicio inadecuado de estas funciones, ya sea en términos prácticos o en términos de responsabilidad política, abonarían en el descrédito y la falta de legitimidad del Senado en el ejercicio de las funciones que realiza.

En aras de mejorar el ejercicio de estas funciones y hacerlas más eficientes y efectivas para la satisfacción de los objetivos para las cuales fueron creadas y a partir del análisis jurídico, comparativo y empírico realizado en este estudio, se propone a continuación una serie de adecuaciones y sugerencias puntuales en el plano legislativo y administrativo, esperando con ello minimizar también en buena medida los problemas políticos que solo pueden resolverse mediante nuevos incentivos.

Todas las sugerencias que se detallan a continuación están directamente vinculadas con los problemas señalados en el apartado 7 de este documento.

## 7.1 Sugerencias para un mejor ejercicio de las funciones de control del Senado.

**I. Designaciones públicas y ratificaciones.** En este rubro, consideramos que el objetivo final es conjugar la eficiencia y la efi-

cia en el desahogo de estos procedimientos con un escrutinio exhaustivo de los perfiles y los temas que son objeto de la ratificación. Lo óptimo es que los senadores realicen decisiones informadas, fundamentadas, motivadas y transparentes.

**a) Transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad:** En este rubro, como ya se señaló, el Senado ha sentado precedentes positivos al instituir, casi en la totalidad de los procedimientos de designación y en las sesiones de ratificación de funcionarios, criterios de publicidad, transmisión de las sesiones, así como la publicación de la información relevante respecto de estas, como la convocatoria, los perfiles de los candidatos y el calendario que seguirán las sesiones para el desahogo de entrevistas.

Sin embargo, aún existen procesos que se manejan con opacidad. Hasta el momento el Senado no hace público ni prohíbe explícitamente el cabildeo de los aspirantes a la selección de cargos públicos, las reuniones privadas entre estos y algunos integrantes del Senado o bien, la intervención de actores con intereses particulares. De la misma manera, el Senado tampoco publica las acciones de “cortesía parlamentaria”, es decir, reuniones o recepción de documentos con otros poderes para tratar de encaminar una decisión en un sentido específico.

En este sentido y tomando en consideración la obligación de transparencia que tiene el Senado, se recomienda:

- i) Generar protocolos internos para la publicación de la información referente a estos procedimientos a fin de homologar la manera en que se publica la información en las páginas y redes sociales del Senado, entre otros medios posibles.
- ii) Mejorar la coordinación entre los encargados de comunicación social dentro del Senado y los secretarios técnicos de la comisión o comisiones encargadas de desahogar estos procedimientos

con el propósito de hacer públicas la convocatoria y la documentación de los aspirantes (protegiendo debidamente sus datos personales), así como los horarios de las sesiones de entrevistas y el calendario del procedimiento.

- iii) Aplicar nuevas estrategias de publicación de la información jurídica y técnica relativa a cada función de control por medio de infografías, cuadros interactivos o videos, entre otros recursos posibles, con el fin de hacer la información más accesible al público no especializado.

**b) Asistencia técnica en designaciones públicas.** La cantidad de designaciones y ratificaciones que tiene en sus manos el Senado y la especialización que exige cada una requieren que, además de ser canalizadas a través de las Comisiones más afines como ya se hace ahora, estas Comisiones, en especial sus secretarías técnicas, cuenten con apoyo especial para el procesamiento exitoso de estas facultades. Así, se considera pertinente:

- i) **Crear un área de asistencia para designaciones públicas y ratificaciones.** Se trataría de un área técnica que, en razón del tipo de trabajo que desempeñaría, sería dependiente del Instituto Belisario Domínguez y tendría a su cargo procesar, con la mayor anticipación posible, la información necesaria para que los senadores, primero en Comisiones y más adelante en el Pleno, puedan obtener en plazos razonables la información indispensable para realizar un voto razonado, proponer modificaciones o bien realizar objeciones de forma o fondo al procedimiento o a los aspirantes propuestos en cada caso. Dada la diversidad de materias con las que se relacionan este tipo de mecanismos, se propone que esta área se encuentre dividida en tres sectores: jurisdiccional, órganos especializados y política exterior.

**c) Revisión de plazos para el desahogo de designaciones (modificaciones constitucionales y legales).** En un buen número de ca-

sos, el periodo de desahogo de los procedimientos de designación y ratificación previstos en la ley y en la Constitución se ha manifestado como un factor nocivo para la calidad, claridad y exhaustividad que merecen estos procesos en su realización. Por esta razón se sugiere:

- i) **Revisar y modificar los plazos constitucionales y legales para la realización de las designaciones públicas y ratificaciones.** Para ello, se propone analizar la experiencia comparada internacional, así como estudiar de manera puntual y caso por caso las circunstancias de cada designación: si se trata de una designación escalonada, cuántos funcionarios de cada órgano o instancia estarían siendo designados en cada ocasión en condiciones regulares, esto es, en los términos que marca la Constitución, los análisis técnicos y las valoraciones de expertos externos que podrían llegar a requerirse en algunos casos y, a partir de los resultados obtenidos, realizar los ajustes legislativos necesarios para el establecimiento de calendarios que incentiven resultados más robustos.

**d) Calendarización de designaciones.** Un buen número de las designaciones de funcionarios realizadas por el Senado contemplan en la Constitución o en la ley secundaria el periodo para el cual han sido nombrados. Esto permite que la Comisión encargada del procesamiento de cada una de las designaciones, en conjunto con el área técnica (de considerar su creación), pueda implementar la siguiente tarea:

- i) **Calendarizar las designaciones futuras.** Esto significaría comenzar a realizar trabajos antes del inicio del proceso de designación que, por una parte, estén vinculados con la recopilación y análisis de información que se obtenga de otros mecanismos de control, como informes, comparecencias y estudios de las entidades por integrar, ya sea que se encuentren en manos del Senado o que se obtengan a partir de solicitudes de cooperación con las propias instituciones, y por la otra, adelanten y solucionen temas de tipo técnico como el empalme de

los procedimientos de designación con otros trabajos parlamentarios o los términos de la convocatoria que deberá emitirse de ser el caso.

En lo que respecta a las ratificaciones, se sugiere:

- i) **Crear bancos de información** de perfiles de funcionarios relevantes a partir de experiencias anteriores o bien, en el caso de ratificaciones de tratados y otros instrumentos internacionales, de la documentación pertinente en la materia, documentos anteriores de su trabajo en sedes internacionales (*drafts*, protocolos, etc.) que permitan agilizar la investigación y el análisis que debe acompañar la decisión individual y colectiva de los senadores en estos ejercicios.
- e) **Establecimiento de mecanismos regulares de coordinación con otros actores involucrados (Ejecutivo, Judicial, órganos constitucionales autónomos)**. Aunque el Senado debe investirse como el principal actor en los procedimientos de designación, resulta innegable que los órganos que van a integrarse a partir de cada procedimiento y los demás actores involucrados en él (cuando se trata de mecanismos que precisan la colaboración con otros poderes) también deberían tener espacios de audiencia y deliberación. En aras de fomentar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de dichos intercambios, se considera pertinente:
- i) **Establecer mecanismos de coordinación con otros actores involucrados** que, en atención al calendario de designaciones previsto, puedan crear consensos y detectar focos de atención antes, durante y después del desahogo de los procedimientos de designación, tales como la obtención de información, sugerencias respecto a la pertinencia de los términos de las convocatorias y la integración de comités técnicos, entre otras tareas.

II. **Comparecencias e informes**. La presentación de informes al Senado por parte de otras autoridades del Estado, así como las comparecencias, ya sean preestablecidas o excepcionales, son mecanismos de control ejercidos con regularidad, pero que actualmente carecen de vinculación efectiva con otros mecanismos de control y trabajos legislativos, así como de seguimiento de resultados y, por tanto, tampoco cuentan con sanciones aplicables. En este contexto, se plantean los siguientes cambios con el fin de hacer de estos instrumentos mecanismos efectivos de control:

- a) **Transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad**. Como en el caso de los procedimientos de designación y ratificación, las comparecencias y los informes deben realizarse con un contexto de rendición de cuentas tanto interno, es decir, entre poderes, como externo, orientado a la ciudadanía en general. Asimismo, deberían siempre privilegiarse la transparencia y el principio de máxima publicidad respecto de la información entregada por los sujetos controlados y el tratamiento que se le dé a esta. Por lo anterior, se sugiere:
  - i) **Generar protocolos internos para la publicación de la información referente a estos procedimientos** para homologar la manera en que se publica la información en las páginas y redes sociales del Senado, entre otros espacios y mecanismos posibles de difusión.
  - ii) **Establecer un trabajo en coordinación** entre los encargados de comunicación social dentro del Senado y los secretarios técnicos de la comisión o comisiones encargadas de desahogar estos procedimientos.
  - iii) **Aplicar nuevas estrategias de publicación de la información jurídica y técnica** relativa a cada función de control por medio de infografías, cuadros interactivos

o videos, con el fin de hacer la información más accesible al público no especializado.

- iv) **Publicar los resultados del análisis posterior de los documentos entregados (informes, ensayos)**, así como las versiones estenográficas, de video o versiones ejecutivas de los puntos sustantivos de las comparecencias o los informes, así como las recomendaciones que se hagan en cada caso y el tratamiento que les dé cada entidad.

**b) Mecanismos de seguimiento.** Con el propósito de desplegar las potencialidades de las comparecencias e informes como mecanismos de rendición de cuentas y como fuente de insumo para evaluaciones de la entidad y/o funcionarios controlados, que podría incluso impactar en el diseño de la agenda legislativa en algunos casos, se recomienda:

- i) **Establecer la obligación del Senado de realizar análisis de informes y comparecencias**, lo que supone ahondar en el requisito de presentación que tienen los sujetos controlados y poner una obligación correlativa al Senado que vaya más allá de la recepción del documento o la celebración de las reuniones, y que abarque también la necesidad de publicar algún tipo de documento que evidencie la opinión del Senado respecto de lo presentado. Tomando en consideración la carga laboral de los senadores, esta nueva obligación podría venir acompañada de:
- ii) **La creación de una unidad técnica de apoyo** que, dadas las funciones que realizaría, sería dependiente del Instituto Belisario Domínguez. Esta unidad, que podría ser la misma que la sugerida para el seguimiento de las designaciones y ratificaciones, estaría encargada de realizar un análisis detallado de los datos presentados en los informes y las comparecencias, contrastarlos con otros de distinta fuente/

periodos, solicitar mayor información a las dependencias acerca de ellos y, a partir de esta investigación, apoyar a los senadores en el seguimiento posterior de los trabajos de cada dependencia.

- iii) **Publicar los resultados de investigaciones posteriores**, lo que significa hacer que los trabajos de la unidad técnica sugerida sean documentos de trabajo públicos que puedan utilizarse como fuente externa o como documentos de consulta pública o que, principalmente, sirvan de base para una eventual comparecencia (en caso de encontrar inconsistencias u omisiones graves, por ejemplo), para realizar comparativos históricos de desempeño de una institución o funcionario y que tengan impacto en el ejercicio de otras funciones de control hacia esa dependencia.
- iv) **Sanciones.** Para que el ejercicio de las funciones de control tenga una verdadera función de rendición de cuentas, es necesario que la ley contemple qué debe hacerse ante su incumplimiento. Al respecto, se recomienda establecer sanciones que subsanen la omisión legislativa en este capítulo e incluyan, por la vía legislativa, correctivos políticos para castigar diferentes conductas relativas a la presentación de informes y comparecencias, como la presentación de datos incorrectos o la no realización de informes, entre otros.

**III. Juicio político.** Este mecanismo de control precisa una redefinición legislativa a fin de hacerlo viable y permitir que se constituya en una alternativa que efectivamente sirva como límite a los funcionarios en el ejercicio de sus labores. En este rubro, los cambios que se sugieren son todos de tipo legislativo, ya que, del análisis presente en este estudio, se considera que lo establecido actualmente en la ley o bien es insuficiente, o bien necesita una profunda reforma que a la vez dé claridad a la aplicación de esta función y simplifique su eventual operación.

a) **Responsables y procedimientos para la realización del juicio político.** Actualmente, la ley no establece con claridad quiénes serán, dentro del Senado o fuera de él, los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo los procedimientos necesarios para la celebración de un juicio político. De igual modo, la ley es omisa para señalar los procedimientos que deben llevarse a cabo, los pasos que se deben seguir para que el juicio político pueda realizarse efectivamente. Así, se considera necesario:

- i) **Realizar adecuaciones legislativas para subsanar omisiones y establecer procedimientos para la realización del juicio político y especificar a los funcionarios responsables de este.**

b) **Catálogo de sanciones.** En consonancia con el punto anterior, resulta necesario **establecer en un cuerpo normativo un catálogo de sanciones** no solo para los funcionarios que resulten responsables de ciertas faltas y, por tanto, puedan eventualmente ser sujetos de juicio político, sino también para quienes, de verificarse estas situaciones, decidan no ejercer las atribuciones necesarias para aplicar estos mecanismos de control. De esta manera, el Senado podrá contribuir de manera más activa a la lucha contra la impunidad y al mejoramiento de las labores que realiza cada uno de los sujetos controlados sin recurrir, como se ha hecho hasta ahora, a reformas legislativas *ex profeso*,<sup>13</sup> que buscan remover funcionarios que no han cumplido a cabalidad con sus obligaciones sin hacerlos responsables de su mal desempeño.

c) **Comisiones de investigación.** Este rubro también necesita una redefinición normativa para permitir que la función rinda efectivamente los resultados esperados. La reforma a este respecto debe estar orientada a:

- i) **Homologar criterios para establecer comisiones de investigación** que sean promovidas por un grupo de interesados dentro del Senado, de motu propio o mediante

petición ciudadana. Esta homologación debe definir qué elementos tienen que satisfacerse para que sea pertinente crear una comisión específica, con qué objetivo, qué temporalidad y qué resultados mínimos debe obtener para justificar su creación.

- ii) **Establecer criterios para dar seguimiento a casos sujetos a investigación.** Es necesario establecer protocolos de investigación, designación de responsables, calendario de citatorios y comparecencias, de ser necesarios, para atender; dar seguimiento en un caso específico, realizar una investigación exhaustiva y proponer soluciones a partir de sus resultados, con el apoyo de todas las demás atribuciones del Senado. La función de control del Senado no puede ni debe agotarse en la mera creación de una comisión investigadora, esta debe ser un elemento de acompañamiento de un problema de especial importancia, que sirva como factor de apoyo para su resolución, ya sea por la vía política o por otros medios.
- iii) **Establecer resolutivos y procesar conclusiones.** Es necesario que las comisiones de investigación den prueba del trabajo que se realiza en al menos dos momentos, a) durante el desarrollo de las investigaciones y pesquisas, en el que se sugiere publicar qué trabajos se están realizando, quiénes son los responsables de su elaboración y cuáles son los objetivos que se buscan y b) en el procesamiento de las conclusiones de la investigación, que deberán orientarse a tener un efecto posterior, ya sea legislativo, político o de otro tiempo, siempre desde la lógica de la rendición de cuentas.

<sup>13</sup> Este es el caso de la reciente reforma constitucional en materia de transparencia donde, en los términos de esta, se incluyó, incluso como instrumento de negociación política, la remoción de todos los comisionados integrantes del órgano colegiado que encabeza el Instituto Federal de Acceso a la Información, que fueron removidos sin concluir sus plazos constitucionales debido al mal desempeño, tanto individual como colectivo, de sus integrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

Becerril, A., y V. Ballinas (2014) “Impera reparto de cuotas en la elección de comisionados del IFAI: legisladores”, *La Jornada*, 2 de mayo de 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/02/politica/014n3pol> (consultado el 2 de marzo de 2015).

Cosío Villegas, D. (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Espinosa, A. (2014) “Opinión: ¿Se mantendrán cuotas partidistas en IFAI e INE?”, *ADN Político*, 24 de febrero de 2014, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/02/21/opinion-se-mantendran-cuotas-partidistas-en-ifai-e-ine> (consultado el 2 de marzo de 2015).

García, C (2015) “Expertos: cuotas de partidos tienen al INE en crisis”, *El Universal*, 25 de febrero de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/expertos-cuotas-de-partidos-tienen-al-ine-en-crisis-1079903.html> (consultado el 2 de marzo de 2015).

Locke, J. (1990), *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, España, Alianza Editorial.

Marván, I. y M. Casas (2013), *Reformar sin mayorías*, México, Taurus.

Romero, J. (1998), *La democracia y sus instituciones*, México, Instituto Federal Electoral (Colección Temas de la Democracia).

Salazar, P. (2002), *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de la Transparencia).

Zagrebelsky, G. (2006), *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta.