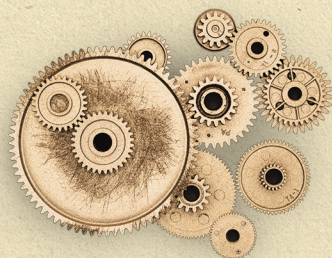


Facultades Exclusivas *del* Senado de la República



Gastón J. Enríquez Fuentes
Rogelio López Sánchez



Facultades Exclusivas *del* Senado de la República

Gastón J. Enríquez Fuentes
Rogelio López Sánchez



**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Comité Directivo

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
PRESIDENTE

Rodrigo Ávila Barreiro
SECRETARIO TÉCNICO

Martha Patricia Patiño Fierro
DIRECTORA GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Facultades Exclusivas del Senado de la República

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Autores:

Gastón J. Enríquez Fuentes
Rogelio López Sánchez



DISTRIBUCIÓN GRATUITA.
Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Contenido

Primera Parte	3
Introducción.....	3
Constitución y control	6
División de poderes, competencias y controles.....	9
Guardian de la Constitución	14
El Senado.....	16
Segunda Parte	22
FACULTADES DE CONTROL INTERORGÁNICO	22
Informes.....	22
Del análisis de la política exterior con base en el informe anual del Ejecutivo	22
Del informe del Presidente del órgano garante previsto en el artículo 6º constitucional	23
Del análisis y aprobación del informe anual del Ejecutivo sobre la Guardia Nacional.....	24
Del Informe presidencial tratándose de ausencias del territorio nacional	25
Comparecencias.....	25
FACULTADES DE DIRECCIÓN POLÍTICA	27
Habilitación o Aprobación	27
De la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Recibir anualmente el informe.....	27
De la autorización de la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional y de paso a las extranjeras por territorio nacional.	28
De la autorización para la ausencia del Presidente del territorio nacional	28
De la aprobación del Convenio y los Programas del Gobierno de Coalición	29
Designación, licencias y renuncias	30
Del nombramiento y ratificación de Altos Funcionarios de la Administración Pública Federal	30
De la participación en el proceso de designación del Fiscal General de la República y objetar la remoción que haga del mismo el Ejecutivo.....	31
De la objeción del nombramiento y remoción de los fiscales especializados de la F.G.R.	32
De la designación del Gobernador provisional en caso de desaparición de poderes constitucionales de un Estado.....	33
De la Designación, Licencia y renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	34

Del nombramiento de los Comisionados del órgano garante previsto en el artículo 6° constitucional, en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Así como del Consejo Consultivo.	35
De la designación a los integrantes de la Junta Directiva y del Consejo Técnico de Educación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación.	35
De la designación del Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y la elección de los integrantes de su Consejo Ciudadano.	36
De la aprobación de la Designación del Gobernador del Banco de México y los integrantes de su Junta de Gobierno.	36
Del Nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (I.N.E.G.I.)	37
De la designación de los Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios.	38
De la ratificación de los nombramientos que haga el Ejecutivo de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Designación del Presidente de cada órgano.....	38
De la designación de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	39
De la remoción o designación de secretarios hecha por el Presidente provisional de la República.	40
De la designación de dos Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal	40
De la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e integrantes de su Consejo Consultivo.....	40
De la elección de las Autoridades Electorales Jurisdiccionales Locales.....	41
De la designación del titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.	41
FACULTADES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.....	42
De las resoluciones sobre cuestiones políticas surgidas entre Estados.	42
De la configuración en Jurado de sentencia en Juicios Políticos.	42
FACULTADES DE MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD ESTATAL	43
De la autorización de los convenios amistosos entre Entidades Federativas.	43
De la aprobación del reconocimiento de jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	43
De la expedición de la Convocatoria para elecciones extraordinarias de legisladores por el principio de mayoría relativa.	43
De la Aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.....	44
CONCLUSIONES	49

Primera Parte

Introducción

Un buen gobierno, como diría Victoria Camps, es el que se gana la legitimidad día a día, respetando las normas constitucionales y cumpliendo el programa político previamente diseñado para tal efecto¹. En la actualidad, no basta seguir la normatividad administrativa establecida cuando se está en la función pública, sino que es necesario seguir una planificación detallada, en la que se precisen los fines de interés colectivo a corto y largo plazo, según lo exige la moderna gerencia pública.

La toma de decisiones al interior del Congreso se ha convertido en una labor altamente demandante para los artífices de la política nacional. Lo anterior implica tener actualizados los conocimientos especializados en el rubro constitucional, así como su interpretación por el máximo Tribunal del país. Por lo tanto, la presente obra pretende de manera dinámica y ágil ofrecer un referente de consulta para cualquier estudiante u operador de las normas constitucionales, ya que de manera práctica permite conocer de las facultades exclusivas que tiene el Senado de la República.

En su Primera Parte, la obra facilita una visión a partir de la teoría de la constitución de las implicaciones que tiene el control del poder político en el marco del Estado constitucional. De tal suerte que la lectura permite conocer las facultades exclusivas del Senado contenidas en la Segunda Parte en correspondencia con el marco teórico ya esbozado, le ofrecen al lector el entendimiento de cada una de las actividades de la Cámara Alta mexicana en clave de limitación del poder político en beneficio de la libertad humana. Para quien se dedica a la noble labor legislativa, estudiante de teoría política o de derecho que se inician en la labor que desempeña el Senado como órgano deliberante de los problemas

¹ Camps, V. (1997) *Ética del buen gobierno*, en VV. AA. GINER, Salvador y SARASA, S., (coomp.) *Buen gobierno y política social*. Ariel. Barcelona. p. 22.

políticos y sociales más importantes del país, este trabajo sistematiza las funciones que por imperativo constitucional está llamado a desempeñar, en la lógica de una ingeniería institucional cuyo fin es la contención del ejercicio arbitrario del poder político.

En efecto, la rigidez del principio de división de poderes ha convertido este esquema en un mecanismo más efectivo de cooperación y de relaciones interinstitucionales, lo cual lleva a admitir una visión interdisciplinaria entre el Derecho y la Ciencia Política. Esta idea de control del poder será pieza fundamental durante el desarrollo de libro y permitirá acercar al lector en el estudio de los límites al poder político a través de la labor legislativa. Esta situación resulta altamente atractiva y sugestiva, ya que es escaso el material en libros y manuales en este país que se dediquen de manera resumida a escudriñar concienzudamente las facultades del Senado de la República y realizar una clasificación especializada a partir de esta teoría.

En los países latinoamericanos, paulatinamente se ha ido despojando de esa extrema “rigidez” al principio de división de poderes, convirtiéndolo en un esquema efectivo de cooperación y de relaciones interinstitucionales de controles recíprocos², incluso, más allá de lo que conoce la doctrina constitucional alemana como “división de funciones”³. De esta forma, se procura alcanzar la fórmula ideal de “pesos y contrapesos”, que limite de manera óptima el poder político, y permita a su vez la gobernabilidad.

² La concepción del principio de división de poderes, a partir del esquema de colaboración podemos rastrearlo desde el estudio de las instituciones políticas romanas. *Cfr.* Polibio. (2008). *Historias de Roma*, Libro VI, Alianza Editorial, Madrid, pp. 593-595.

³ Loewenstein K., fue el primero en denunciar tal rigidez y realizar un esquema de división de funciones más flexible, en contraposición al principio rígido de división de poderes. *Vid.* Loewenstein K., (1970) *Teoría de la constitución* (trad. y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte). Ariel. Barcelona.

Si es cierta la idea que la Constitución es control del poder, entonces el Senado, en tanto que órgano del Congreso de la Unión, es una de las instituciones que actualmente ostentan una de las labores fundamentales para el equilibrio de la vida política en el país. La toma de decisiones para el Gobierno se ha transformado en una incesante deliberación y concertación de acuerdos entre las principales fuerzas políticas, de tal suerte que quien llega a integrar un órgano del poder político no se debe considerar un ente aislado, sino que requiere negociación y habilidad para tomar acuerdos desde el respeto a la Ley Fundamental y circunscrito a los valores fundamentales que la misma pregona.

La reforma político-electoral más reciente rediseña y reconfigura muchas de las instituciones fundamentales, y permite que esta deliberación y toma de acuerdos sea un arte al ser acción política como lo afirmaba Sartori. Adicionalmente, el respeto a la norma requiere voluntad de negociación y capacidad para armonizar los contenidos legislativos con las necesidades sociales altamente demandantes, pues nunca el control parlamentario se había convertido en una pieza fundamental tan necesaria en la labor de supervisión y fiscalizadora de la administración pública gubernamental.

Esta necesidad de transparentar los procesos de decisión de la administración pública es indispensable en el marco del Estado Constitucional. La legitimidad, desde la perspectiva ciudadana, ha ido transitando de la mera legitimación carismática⁴ del “buen gobernante”, hasta la institucionalización de figuras constitucionales para la rendición de cuentas⁵. Pero, lo más importante, es que los actores políticos han ido transformando la cultura política hacia un respeto a los valores superiores del ordenamiento jurídico, inescindibles entre sí, tales como la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político⁶.

⁴ Weber M., (1981) *Economía y sociedad* (Esbozo de una sociología comprensiva), (Edición preparada por Johannes Winckelmann y nota preliminar de José Medina Echavarría). FCE. México. p. 173.

⁵ Ejemplo claro son los organismos reconocidos a nivel constitucional para este efecto, tales como la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Para efectos de este ensayo, analizaremos el primer organismo, ya que éste forma parte del Congreso de la Unión, en su calidad de garante de la rendición de cuentas hacia el poder ejecutivo. Ackerman, J., y Sandoval Irma., (2005) *Leyes de Acceso a la información en el mundo* (Cuadernos de Transparencia 07), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. p. 14; VV. AA. (2006) *Transparencia y Acceso a la Información, las Tendencias en el Mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

⁶ Santamaría J., (1997) *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) (prólogo de Gregorio Peces-Barba), Dykinson-Universidad de Burgos, Madrid.

De esta forma, la *fiscalización*⁷ resulta ser una institución dentro de la rendición de cuentas que limita y controla el poder político de manera interorgánica u horizontal a través del examen crítico de la actividad del gobierno⁸. Siguiendo la teoría institucional francesa, el objetivo primordial que persigue la creación de instituciones es buscar la continuidad en los objetivos perseguidos⁹. En este sentido, los parámetros establecidos para ello son la evaluación y revisión de los activos del Estado, considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley¹⁰.

Luego entonces, las facultades constitucionales del Senado de la República son sometidas al riguroso examen cuidadoso de la academia en este libro, que se encarga de divulgar y poner de manifiesto la importancia de la labor legislativa, así como la concertación de acuerdos interinstitucionales, que a partir de la transición política han adquirido prevalencia en la toma de decisiones en cualquier asunto trascendental de hoy en día. Su idea es clara desde un primer momento, ya que sistematiza estas facultades a partir de la teoría de la constitución y ofrece al lector una plena identificación de las mismas a partir de su entendimiento como instrumento de limitación del poder.

Constitución y control

Hablar de Estado constitucional es referirse al control del poder. El control o el límite del poder político constituye uno de los fundamentos del Estado constitucional moderno. Es más, hablar del control de la Constitución es casi pura tautología, porque la propia Constitución

⁷ Este término es definido por la Real Academia de la Lengua como: criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. La palabra control proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre-rolle* (controle), que significa, literalmente (contra-libro) es decir, libro-registro, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. Aragón, M., (1994) *constitución y control del poder (introducción a una teoría constitucional del control)*, Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. p. 69.

⁸ Loewenstein, K., (1976), *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., (trad. y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte). Colección demos. Ariel. Barcelona. p. 353.

⁹ Hauriou, M., (1996) *La teoría de la institución y la fundación (Ensayo del vitalismo social)*, (trad. del francés y bibliografía por Abeledo Perrot), Buenos aires. p. 41.

¹⁰ Adam, A. y Becerril, G., (1996) *La fiscalización en México*. UNAM Coordinación de Humanidades. México. pp. 66-67. A guisa de ejemplo, las clases de auditoría que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación pueden ser: financiera, técnica, de evaluación de programas y de legalidad.

es en sí misma control. La historia nos muestra cómo los grandes pensadores han buscado explicar las causas y el por qué se limita el poder a través de diversos criterios. Por ejemplo, en la antigüedad la Constitución mixta de Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón, o más tarde en Santo Tomás de Aquino, tuvieron como preocupación principal establecer medidas en contra del abuso del poder en cualquier tipo de forma de gobierno existente en los antiguos modelos de organización política.

En sentido moderno, KARL LOEWENSTEIN apuntaba que el *telos* de toda Constitución es crear instituciones para limitar y controlar ese poder¹¹. Precisamente el nacimiento del constitucionalismo se da a raíz de los excesos y abusos del poder político. En el Estado moderno, este control se manifiesta a través de instituciones como el poder judicial¹². Una clara manifestación de estos límites se hicieron patentes en el artículo 16 de la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789: *Toda sociedad en la que no esté establecida la separación de poderes y garantice los derechos fundamentales, carece de Constitución*¹³. Asimismo, es preciso referir lo apuntado por el profesor Pedro de Vega:

Defender la pura semántica constitucional terminaría siendo [...] la más vituperable traición a los valores del constitucionalismo auténtico y, a nivel científico, la negación más rotunda de las funciones primordiales que la jurisdicción constitucional está llamada a desempeñar [...] si jurídicamente el control de constitucionalidad sólo se concibe desde la definición previa de la Constitución como ley suprema, política y científicamente sólo es lícito sostener la existencia de una justicia constitucional cuando la Constitución se

¹¹ Loewenstein, K., (1976) *Teoría de la Constitución* (2ª ed.), (trad. y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Colección Demos. Ariel. Barcelona. p. 150.

¹² Aragón, M., (1994) *Constitución y control del poder* (Introducción a una teoría constitucional del control), Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires p. 72. Cabe manifestar que estamos a favor del control del poder mediante procedimientos institucionalizados y racionales.

¹³ En la actualidad, la fórmula del artículo 16 de la referida Declaración es conocida entre los constitucionalistas como principio liberal, el cual se complementa con los otros dos principios: principio democrático y el principio de supremacía constitucional. En este sentido y conduciéndonos al tema que habré de abordar en líneas subsiguientes, “el Tribunal Constitucional es el supremo guardián de la Constitución, esto equivale a indicar que es también el custodio máximo de los *valores y principios* sobre los que se cimenta el ordenamiento constitucional”. De Vega. P., (1983) *Constitución y democracia en La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. FCE. México. pp. 43-73.

entiende como realidad normativa y no como una mera configuración nominal y semántica¹⁴.

Las constituciones no deben ser meras declaraciones retóricas y postulados inacabados e incumplidos, sino textos vivos que integren a la sociedad¹⁵, es decir, no basta con *tener Constitución*, es necesario *estar en Constitución*¹⁶. Para cumplir con el postulado anterior, es necesaria la creación de una *teoría constitucional*¹⁷, por medio de la cual los juristas e intérpretes articulen el Estado de manera formal y sustancial mediante normas constitucionales¹⁸.

Por lo tanto, apelar al concepto de Constitución imperativamente nos remite al estudio de una idea consubstancial a éste y que resulta de suma importancia: el *control político*. Sin duda el concepto de *Constitución* ha variado significativamente desde la antigüedad hasta nuestros días. Sin embargo, en todo momento ha supuesto –a veces de manera implícita y otras de manera explícita– una exposición de cómo se debería encontrar estructurado el poder y sus posibles controles. Por eso, desde la antigüedad hasta nuestros días el concepto de Constitución ha llevado dentro de sí el germen del equilibrio de los diferentes poderes dentro de la estructura del Estado.

¹⁴ De Vega. P., (1979) Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución en *Revista de Estudios Políticos*, CEPC, No. 7 (Monográfico sobre garantías institucionales), Madrid. p. 95. pp. 93-118.

¹⁵ Distintos autores han retomado la *teoría de la integración material* de la Constitución y de la teoría del Estado del eminente iuspublicista Rudolf Smend, quien, a su vez, fue inspirado por las ideas de Hegel y su teoría del Estado: “El objeto de la teoría del Estado y del derecho constitucional es el Estado en cuanto parte de la realidad espiritual. Al ser partes de la realidad, las formas espirituales colectivas no constituyen sustancias estáticas, sino una unidad de sentido de realidad espiritual, esto es, actos espirituales”. Smend, R. (1985) *Constitución y derecho constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. p. 62.

¹⁶ La clasificación pertenece al destacado profesor Lucas Verdú, quien retoma algunas ideas del jurista alemán Karl Loewenstein. Lucas Verdú, P. (1997) *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Dykinson, Madrid. p. 48.

¹⁷ Ésta se puede definir como: “cultura euroatlántica, ideológicamente inspirada, justificada por valores, que iluminan, fundamentan y dinamizan mediante los derechos humanos, reconocidos y protegidos mediante la delimitación de los poderes públicos a una organización estructural normativizada que se apoya en una estructura sociopolítica”. *Ibid.*, p. 22.

¹⁸ Una norma constitucional puede conceptualizarse como “un mandato legislativo fundamental, supremo. Procede de un poder extraordinario, originario, soberano. Cuenta con eficacia social organizadora; por lo general es difícilmente reformable y configura las instituciones del Estado-aparato y en parte del Estado-comunidad”. Lucas Verdú. P. (1998) *Teoría general de las articulaciones constitucionales*, Dykinson, Madrid. p. 83

Sin duda el concepto de *Constitución* ha sufrido importantes modificaciones hasta situarla como ley suprema directamente aplicable o, mejor dicho, como la <<norma de las normas>>. Principalmente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial la significación y trascendencia de los derechos fundamentales cambió. La ineficaz protección de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales evidenciaron la necesidad de replantear los esquemas clásicos para su protección. Así, frente a la moderna actividad configuradora del Estado, era imperativo que la Constitución conservara su función limitadora, pero ahora bajo pautas interpretativas e instituciones garantizadas y tuteladas por ella misma.

La *Constitución* es la que proporciona el fundamento de legitimidad en cuanto que es un sistema de normas con arreglo a las cuales se determinan los límites y las condiciones que habrán de seguir los órganos para ejercer los poderes del Estado, pues no hay que olvidar que históricamente la *Constitución* es la última forma jurídica de ordenación del poder, en la cual prima el principio de igualdad en contraposición a cualquier clase de absolutismo.

División de poderes, competencias y controles

En términos de limitación racional del poder político, su eficaz control llegó con el constitucionalismo producto de los movimientos revolucionarios en ambos lados del Atlántico hacia finales del siglo XVIII. El establecimiento del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano marcaría de una vez y para siempre los dos componentes que toda Constitución de un pueblo que aspire a ser libre debe contener: catálogo de derechos humanos y división de poderes. Fue la gran labor de estos constituyentes la que engarzó siglos de pensamiento libertario con una concepción de lo que debía suponer el entendimiento de un texto fundacional, a saber que en términos prácticos asegurara la libertad de su pueblo.

La división del poder supone una limitación del mismo a partir de la asignación de competencias constitucionales exclusivas en favor de los diferentes órganos del Estado. Es la manifestación del Estado, individualmente en cada una de sus partes, una garantía para

asegurar que aquella no devenga en arbitrariedad, en el entendido de que otra entidad diversa del Estado habrá de corregirla.

El principio de la división de poderes es uno de los principales pilares del constitucionalismo moderno. Aún con las innumerables modificaciones que éste ha sufrido, logra llegar hasta nuestros días para garantizar la normalidad en la actuación de los poderes del Estado a través del equilibrio de los mismos. Este principio surge como una exigencia por parte de una clase social emergente que requiere le sean protegidos y garantizados sus derechos y propiedades frente al absolutismo regio. Así lo expresarán grandes liberales como Locke y Montesquieu, en su intento de buscar la mejor fórmula que logre contener las ambiciones de todo hombre o facción que se haga con el poder político.

El no correcto entendimiento que se hizo de la teoría defendida por estos realistas -a la vez que visionarios de la política- produjo situaciones sumamente lamentables en la historia política europea, como lo ocurrido en la Francia posrevolucionaria. La experiencia norteamericana se presentó de manera diferente al evitarse a toda costa un apasionamiento por las ideas retóricas -como por ejemplo la soberanía popular encarnada en una Asamblea- apostando, en cambio, por una separación de poderes que permitiese un mejor y más duradero equilibrio entre los mismos.

En Alemania la teoría de la división de poderes tampoco se mantendría ajena a los debates doctrinales. Y aunque si bien es cierto que éstos fueron un reflejo específico del pensamiento de la época en que se desarrollaban, es igualmente cierto que más que contribuir a su desaparición, ayudaron a demostrar cuan importante es el reconocimiento constitucional del principio que aquí nos ocupa. En efecto, el periodo entreguerras reveló que cuando las posiciones doctrinales atentan contra los postulados del gobierno moderado, a través de una crítica aguda y en gran medida oportunista, logrando eliminar por completo el principio de división de poderes en un Estado democrático-constitucional, los derechos fundamentales así como las libertades de los ciudadanos y sus garantías correspondientes estarán condenadas a perecer.

En su momento Carl Schmitt diría que, *en realidad, “ha sido nuestro Estado alemán de Caudillo el que primeramente ha pasado el Rubicón. Italia no se atrevió a romper abiertamente con el principio de la separación de poderes. La Alemania de Hitler, sí”*. No es baladí reflexionar entonces si esta confusión y concentración al máximo del poder en las manos de un solo hombre, por muy bien dotado políticamente que esté, no tiene las contingencias de una depuración, que se realiza como la que en su propio partido llevó a cabo el Führer actuando como juez supremo de la nación, con grave riesgo de todos los derechos fundamentales, libertades, garantías, etc¹⁹.

Según el espíritu del principio de la división de poderes, al Parlamento le corresponde entre otras cuestiones el papel institucional de ser un órgano que posibilite el equilibrio del poder estatal. Y como se dijo anteriormente, esto último fue el caldo de cultivo para las discusiones doctrinales durante la crisis de la República de Weimar. Se habló de una inoperatividad por parte del Parlamento, lo cual obligaría a la reflexión acerca de su desaparición. También se afirmó su carácter antidemocrático al no representar a una *supuesta homogeneidad* del pueblo, cuya causa era atribuible a la democracia de masas. Efectivamente, es verdad que la aparición de la democracia de masas vendría a trastocar todos los fundamentos teóricos que en materia de controles habría configurado el Estado *liberal* o burgués de Derecho para la defensa y protección de los ciudadanos. Pero esto no podría significar que el Parlamento deba desaparecer al afirmar que ni controla ni tampoco representa. Mucho menos significa que el principio de la división de poderes se ha destruído. Lo que ocurre, simplemente, es que se ha transitado de una división de poderes *liberal* a otra de corte *democrática*.

Atentar en contra del Parlamento y, junto a él, contra el principio de división de poderes, es olvidar las ideas políticas y los acontecimientos históricos que fueron el germen del Estado constitucional y democrático de Derecho; pues en definitiva, cuando Montesquieu²⁰, a fin de evitar el abuso del poder y con ello preservar la libertad política de

¹⁹ Perez N. (1984) El principio de separación de poderes: Antecedentes del problema, en *Escritos de Derecho político*. Instituto de Estudios de Administración Local. II, Madrid. pp. 657-658.

²⁰ En su famosa obra, *El espíritu de las leyes*, el filósofo de la ilustración plantea la necesidad de garantizar la libertad a partir de la separación de poderes, tomando como base el estudio de la Constitución inglesa. *Cfr.* Montesquieu, (2007) *Del espíritu de las leyes* (introducción de Enrique TIERNO GALVÁN), trad. de Mercedes Blázquez y Pedro De Vega. Tecnos. Madrid. p. 175.

los ciudadanos, realizó la teoría del equilibrio o de coordinación entre poderes a través de un sistema de frenos y contrapesos, lo hizo con la única intención de contener el abuso desmedido del poder por parte de quien lo detenta. Ese es en definitiva el espíritu en que se fundamenta el control político del poder.

Antes de proseguir con el análisis propio del control parlamentario, creo que es indispensable resolver las siguientes cuestiones: ¿qué naturaleza tiene el control parlamentario?, ¿cuál es su objeto y finalidad?, ¿tiene algún límite? Los especialistas en la teoría del control del poder político coinciden de manera unánime que la Constitución encierra en sí la idea de control²¹. De manera genérica, Manuel Aragón ha clasificado en controles sociales, políticos y jurídicos las distintas modalidades que existen para limitar y controlar el poder. El control social se distingue del resto de los otros por la titularidad del mismo, el cual reside en la sociedad civil organizada, es decir, apartado del marco institucional²².

Por otra parte, el control jurídico guarda ciertas características peculiares que lo diferencian del control político. La primera de ellas es el carácter objetivado del mismo, es decir, el parámetro o canon de control existe previamente y no es disponible por quien lo ejerce, mientras que el control político es subjetivo, queda entonces a la libertad del político ejercerlo con determinada intensidad. La segunda diferencia se refiere a las razones jurídicas que motivan los actos jurídicos, en este sentido, el control jurídico se encuentra sometido a actos de verificación, a diferencia del control político, donde prevalece el principio de oportunidad. Otra peculiaridad es el carácter necesario del control jurídico, donde necesariamente debe imponerse una sanción establecida previamente en las normas legales, cosa que no ocurre con el control político, sujeto al principio de oportunidad. La última cualidad que advierte el referido autor es la autoría, es decir, es realizado por órganos

²¹ Aragón, M. (1987) El Control como elemento inseparable del concepto de Constitución, en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 7. Núm. 19. p. 17.

²² Valadés D. (1998), El control del poder, UNAM-IIIJ, México. p. 26.

imparciales, independientes, dotados de especiales conocimientos técnicos para la interpretación de las normas, mientras que el otro control lo ejercen los políticos²³.

En este sentido, el control político, será aquel “cuyo parámetro de actuación lo constituye un orden jurídico, y su resultado siempre se basa en razones jurídicas. Es un control de oportunidad que se efectúa cuando la situación lo amerite a consideración del órgano controlante, pero no necesariamente acarrea una sanción”²⁴. Conforme con lo anterior, el control parlamentario se clasifica entonces como un control político, dada la finalidad u objeto del mismo, de controlar el ejercicio del poder ejecutivo en su función de supervisor y fiscalizador de la administración pública gubernamental.

Una vez resuelta la primera cuestión relacionada con la naturaleza del control parlamentario como control político y en consonancia con el hilo conductor de este apartado, brindaremos una definición del mismo, para después señalar su finalidad y sus límites. En este sentido, el control parlamentario es definido como la “actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del Poder Ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas, la de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno”²⁵.

Una vez dicho lo anterior, el objeto del control parlamentario es la actividad gubernamental. Y es aquí donde entra el principio de pluralismo político que hemos tratado de explicar en la introducción del presente trabajo, ya que la oposición parlamentaria es quien principalmente ejerce la crítica responsable en contra del gobierno²⁶. Por este motivo, no

²³ ARAGÓN Manuel, “*El control jurisdiccional como paradigma del control jurídico*”, en *Constitución, democracia y control*, UNAM-IIIJ, México, 2002, pp. 136-137.

²⁴ Huerta C. (2010) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. UNAM-IIIJ. México. 3ª ed., p. 173.

²⁵ Montero J. y García J, (1984) *El control parlamentario*. Tecnos. Madrid. p. 35.

²⁶ El profesor Miguel Eraña ha señalado también como fundamentales para la protección de las minorías dentro del Congreso las siguientes: el quórum parlamentario, la composición de los órganos de gobierno y organización

puede existir un efectivo control parlamentario si no existen mecanismos al interior del Congreso para otorgar garantías efectivas de protección a las minorías parlamentarias. Incluso, podemos afirmar sin lugar a duda, que las principales funciones del control parlamentario son además del control y la fiscalización de los actos de la administración pública, la publicidad y debate ante la opinión pública, la función de dirección política²⁷.

En este sentido, si bien es cierto que las minorías necesitan de protección constitucional para poder ejercer activamente su derecho a la crítica propositiva, es necesario también que éstas respeten en todo momento las reglas consagradas constitucionalmente, con el fin de evitar el bloqueo de poder hacia el ejecutivo, en su carácter de titular de la administración pública gubernamental²⁸.

Guardián de la Constitución

La racionalidad del control político en el marco del Estado constitucional actual implica la existencia de un órgano competente para actuar como defensor de la constitucionalidad de los actos de gobierno y las leyes. Ha sido la desafortunada experiencia de los malos entendimientos del actuar del Estado en nombre de este, lo que ha terminado por diseñar un modelo de defensa constitucional que asume que todos los poderes del Estado están sometidos por igual a lo dispuesto en la Constitución.

El parlamento como partícipe en el debate discursivo-racional en el marco de la democracia constitucional es resultado de la evolución que tuvo el sistema inglés y la progresiva limitación de poderes, en detrimento del rey y a favor del parlamento²⁹. En este sentido, en dicho sistema se trata de mantener una constante colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, buscando el control recíproco, ya sea a través del voto de

interna en el Congreso y la posición de las minorías en los procedimientos especiales de reforma y de control de constitucionalidad. ERAÑA Miguel, *La protección constitucional, op. cit.* p. 64 y ss.

²⁷ Aragón M., El control parlamentario como control político en Constitución y control del poder, *op. cit.*, pp. 157-193.

²⁸ Valadés D. El control del poder, *op. cit.*, p. 158.

²⁹ Biscaretti P. (1998) Introducción al Derecho Constitucional Comparado. FCE. México. p. 193.

censura y el poder de disolución, respectivamente³⁰. El origen de la responsabilidad del rey ante el parlamento se remonta al siglo XVII, cuando el gabinete se disoció del Rey, convirtiéndose en responsable político frente a la Cámara de los Comunes.

En la actualidad, el parlamento se ha convertido en una pieza fundamental del Estado Constitucional democrático, ya que sin él la democracia formal y sustancial carecería de sentido. Es decir, para hacer efectivo el principio fundamental de pluralismo político hacen falta garantías constitucionales que permitan su pleno desarrollo, dichos elementos se encuentran precisamente en la institucionalización del debate parlamentario como formas racionales de deliberación para la efectiva toma de decisiones.

En este sentido, Habermas, uno de los intelectuales más destacados de la Escuela de Frankfurt, ha descrito que en la democracia constitucional, las reglas del juego deben ser claras, permitiendo, de esta forma, que los actores del mismo tengan la oportunidad de decidir cuándo es más conveniente adoptar tal o cual política pública³¹. Quizá sea importante preguntarnos ahora, ¿qué es lo que diferencia al parlamento de otros órganos que permite la deliberación racional para la toma de decisiones? La respuesta es sencilla, en él se encuentra la legitimidad de la voluntad popular, a través de la designación directa de parlamentarios que compiten en un sistema de partidos de distintas ideologías, afianzando de esta manera el principio constitucional de pluralismo político.

Ahora bien, debemos matizar que no todas las decisiones merecen ser discutidas en el parlamento, dada la rápida solución y ejecución que requieren los conflictos que se presentan ante el gobierno³², pero esto no significa que éstas queden sin supervisión. Esto

³⁰ Biscaretti di P. (1997) *Derecho Constitucional*. Tecnos. Madrid. pp. 245-246.

³¹ Para Habermas la *publicidad* u *opinión pública* (*Öffenlichkeit*) de los procesos deliberativos resulta ser el mejor antídoto para resolver esta crisis. Cfr. HABERMAS Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública* (versión castellana de Doménech A. (1997) con la colaboración de Rafael GRASA), Ediciones G. Gili, México, p. 41. Del mismo autor: “¿Qué significa política deliberativa?”, en *La inclusión del otro* (Estudios de teoría política), Paidós, Barcelona. pp. 231-258.

³² Esta es básicamente la tesis que sostiene Michael Núñez, cuando aborda la necesidad histórica que han tenido los regímenes políticos, presidenciales o parlamentarios, de legislar a través de decretos-ley, especialmente en lo concerniente a satisfacer las necesidades del Estado Social, sin que esto implique que exista alguna invasión a la esfera de poderes de uno u otro órgano, ya que, para esto, deben procurar respetarse los principios del Estado Constitucional, descritos con antelación. *Vid.* Núñez M. (2006) *La capacidad legislativa del gobierno*

podemos verlo claramente en el control de fiscalización que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, al revisar las cuentas públicas anualmente y hacer comparecer en el Congreso a los responsables de determinada asignación de recursos públicos.

Podemos entonces distinguir ahora, que la naturaleza que tiene la función gubernamental, en sentido estricto, comprende o abarca aquellas acciones tendientes a implementar y ejecutar las políticas públicas en manos del Poder Ejecutivo, titular y responsable de la administración pública. Éste debe respetar en todo momento las garantías explícitas que, en el marco de su competencia, le permite la propia Constitución, sujetándose al principio de reserva de ley, en relación con las facultades del parlamento.

El Senado

El origen del Sistema Parlamentario según la mayoría de los tratadistas se encuentra en Inglaterra. Desde inicios del siglo XIII, durante el reinado de Juan sin Tierra, quien fue obligado a otorgar la *Carta Magna Libertatum* a sus barones, según PAOLO DI BISCARETTI, se considera que comenzó la limitación de los poderes reales³³. En dicho Sistema se busca mantener una constante colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, tratando de equilibrar sus respectivas autoridades a través del voto de censura formulable por el parlamento y el poder de disolución anticipada de las asambleas que ejerce el jefe de estado³⁴.

Para hablar de esta forma de gobierno es preciso remontarse a 1600, cuando los monarcas ingleses adoptaron la costumbre de tener altos funcionarios, calificados de modos diversos, que ejercían las más delicadas funciones ejecutivas juntamente con el soberano (rey), poniendo sobre los actos oficiales el sello de la corona (...) poco a poco todos los actos

desde el concepto de institución (El paradigma de Venezuela y España). Porrúa-UANL-Universidad Iberoamericana. México.

³³ Biscaretti, P. (1998) Introducción al Derecho Constitucional Comparado. FCE. México. p. 193.

³⁴ Biscaretti P. (1997) Derecho Constitucional. Tecnos. Madrid. pp. 245-246.

regios acabaron por hacerse en colaboración con alguno de aquellos dignatarios (ministros, conocidos en México como secretarios de estado)³⁵.

Para 1351 existía el Bicameralismo en Inglaterra, y en ese entonces, la Cámara de los Comunes sesionaba en un lugar distinto, dividiéndose en *Cámara de los Comunes* y *Cámara de los Lores* (en México estas dos cámaras u órganos de representación política equivalen a las cámaras de diputados y senadores), a la par, las actividades de este órgano iban en aumento. En el gobierno inglés las cartas de derechos aumentaban rápidamente como ejemplos están la *Petition of Rights* de 1628, el *Acta de Habeas Corpus* de 1679, la *Bill of Rights* de 1689, producto de la *Revolución Gloriosa* que dio para Inglaterra “una libertad jurídicamente ordenada, y una victoria de la moderación sobre el fanatismo político y religioso”³⁶, todos estos privilegios antes ostentados por un solo poder ahora se moderaban y comenzaba a observarse mayor equilibrio de poderes, la famosa técnica de MONTESQUIEU, “el poder frena al poder”.

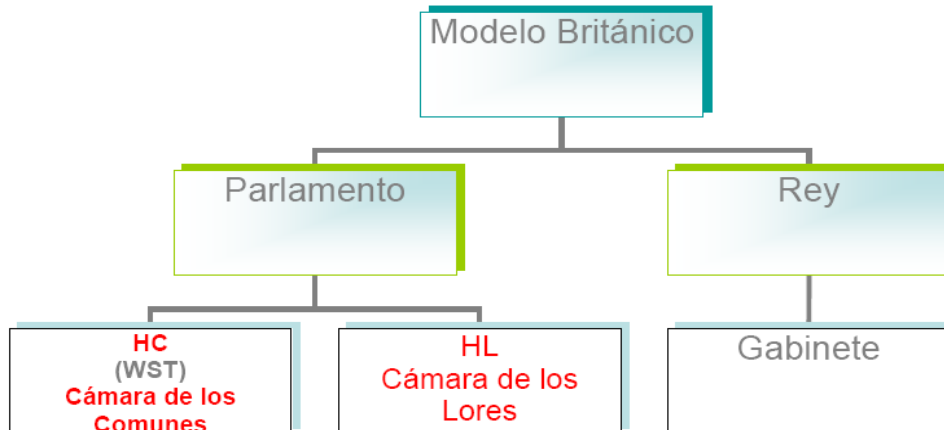
Observamos que el parlamento en Inglaterra inició como un órgano de fiscalización para el rey, posteriormente se le adjudica la función de creación de normas. También es importante destacar la creación de la figura del “*impeachment*” conocida como *juicio político* a finales del siglo XVII; recuérdese el ejemplo de Guillermo y María de Orange, cuando se afirmó más claramente “el principio de que los dignatarios mismos pudiesen ser acusados por la Cámara de los Comunes y juzgados por la de los Lores por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, incluso si esos actos hubiesen sido efectuados de pleno acuerdo con la voluntad regia”³⁷.

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Trevelyan M., (1986) *La Revolución Inglesa*. FCE. México. pp. 184-185.

³⁷ Biscaretti. P. *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 247.

EL PARLAMENTO BRITÁNICO EVOLUCIONÓ



Sin embargo, el origen del Senado Mexicano no es del todo proveniente del modelo británico. El Constituyente de 1824 instituyó originalmente la Cámara Alta con el propósito de establecer una representación igualitaria entre todas las Entidades Federativas del Estado mexicano. Idea que, a su vez, se remonta en los Estados Unidos de Norteamérica en la colonia británica establecida en el continente americano. En 1607, el imperio británico estableció una colonia en Jamestown, Virginia; pronto, los colonos sentaron las ideas de lo que serían las bases del gobierno norteamericano como parte de una colonia británica en principio y, más tarde, como Estados independientes. Dos tradiciones fueron un gobierno limitado y un gobierno representativo.

Lo que inspiró a los colonos fue la organización política de los antiguos griegos y romanos, en cuanto a la democracia, algunos filósofos ingleses, como John Locke y su idea de un *contrato social* (evidente en la "Declaración de independencia", de Thomas Jefferson), la *Carta Magna* (1215), inglesa, limitando el poder del monarca británico, el parlamento inglés, la "*Petición de derechos*" (1628), que extendió las protecciones de derechos incluidas

en la *Carta Magna*, "*Declaración de derechos*" (1689), acuerdo entre el rey William y la reina María que prevenía de futuros abusos de poder por parte de los monarcas.

De 1607 a 1776, las colonias americanas estuvieron en un continuo estado de autodesarrollo político. Esto se debió a varios factores, entre ellos, la distancia con Inglaterra, la indiferencia de los colonizadores ante la autoridad del rey y la autoridad política disputada en Inglaterra. Mientras las colonias se desarrollaban conservaron rasgos ingleses, sin embargo, crearon un estilo único de gobierno fundado en los principios de igualdad, libertad y gobierno limitado.

La declaración de independencia se debe en gran medida al trabajo de Thomas Jefferson, sus principios se basaron en los trabajos de John Locke. Ésta puede dividirse en tres partes: una teoría de gobierno basada en un contrato social y derechos naturales, una lista de agravios contra el rey y "*otros*" ("*others*", Parlamento), y la declaración de unidad colonial y separación del imperio británico. Los Artículos de la confederación fueron escritos por el Segundo Congreso Continental en noviembre de 1777, llegó a ser la primera Constitución que gobernó los Estados norteamericanos. Sus artículos crearon una confederación entre los Estados. Estaría compuesta de un gobierno de relativa debilidad nacional con una legislatura unicameral.

El Congreso tendría poderes limitados tal como el préstamo de dinero, la creación de una armada y naval nacional, declaración de guerra, creación de oficinas postales, tratados con otros gobiernos, a excepción de cobrar impuestos ni llamar soldados para servicio militar o regular el comercio. Bajo los artículos de la confederación no había una rama del ejecutivo nacional o judicial. Cada Estado era igual, con un voto, independientemente de la población o tamaño. Se requerían los votos de nueve de los trece Estados para pasar a la legislación del Congreso de la confederación además de la unanimidad de los votos.

Posteriormente la Convención constitucional fue convenida en Filadelfia, en mayo de 1787, con el propósito de revisar los artículos de la confederación. Hubo representación de todos los Estados, excepto Rhode Island. Aunque los delegados en la convención firmaron

la Constitución el 17 de Septiembre de 1787, esta aún tenía que ratificarse por nueve de los trece Estados antes que pudiera tener algún efecto. El debate respecto de la ratificación dividió a los ciudadanos entre federalistas y antifederalistas.

Los federalistas exaltaban las debilidades de los artículos de la confederación y el gobierno creado. Proponían un gobierno central más fuerte con poderes legislativos extensos. La causa federalista fue auspiciada por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay en una colección de 85 ensayos publicados por los diarios neoyorquinos, bajo el nombre de "Publius", Hamilton escribió 51, Madison escribió 26, Jay escribió 5 y Hamilton y Madison fueron coautores de tres de esos ensayos. En ellos se defendía el nuevo gobierno creado por la Constitución.

De esta forma, en el marco del debate sobre el federalismo, surge el Senado con su característica clásica que el día de hoy conocemos: la representación igualitaria de todas las Entidades Federativas que conforman el día de hoy la República mexicana. Fue en 1824 que el Senado surge como institución que representa los ideales y aspiraciones de ese régimen político. Sin embargo, fue en la Constitución de 1857 cuando se reivindicaron los ideales federalistas con mayor ahínco, que, irónicamente, su permanencia tuvo que esperar casi 17 años para reimplantarse en el Estado mexicano. Como antesala de la reinstalación del Senado de la República y marcado por un incipiente federalismo, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada señalaba en 1875 lo siguiente³⁸.

Por la primera vez, bajo el régimen político establecido en 1857, viene á funcionar compuesto de dos Cámaras el Poder Legislativo de la Unión.

La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los Estados con la proporcional á la población, ya porque el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal un centro fecundo en bienes para la República.

³⁸ Discurso de Sebastián Lerdo de Tejada. al abrir el segundo periodo del segundo año de sesiones del séptimo Congreso. Abril 1, 1875. Y al abrir el primer periodo del primer año de sesiones del octavo Congreso. Septiembre 16, 1875. Abril 1, 1875. Septiembre 16, 1875.

Iniciada esta reforma hace ocho años, se realiza después de ser considerada por varios Congresos, aprobada por las legislaturas de los Estados y sancionada con todos los requisitos del Código Fundamental.

Podemos congratularnos por esta elocuente muestra del curso regular de nuestras instituciones, en las que se ha introducido esta modificación trascendental, no como efecto de una impresión apasionada, ni menos de la violencia, sino por una discusión tranquila y por una ilustrada persuasión de la conveniencia pública.

Según el espíritu del principio de la división de poderes, al Legislativo le corresponde entre otras cuestiones, el papel institucional de ser un órgano que posibilite el equilibrio del poder estatal. Esto último fue el caldo de cultivo para diversas discusiones doctrinales que cuestionan el modelo de representación liberal. Es verdad que la aparición de la democracia de masas vino a trastocar todos los fundamentos teóricos que en materia de controles habría configurado el Estado *liberal* o burgués de Derecho para la defensa y protección de los ciudadanos. Sin duda, en el periodo de entreguerras existió un enfoque maniqueo que debilitó la imagen y necesidad del órgano legislativo. Pero el desenlace del conflicto bélico evidenció que el pluralismo³⁹ enraizado en esa institución representativa es crucial para la vida democrática de cualquier nación. De ahí la importancia de revelar la trascendencia de las facultades constitucionales exclusivas de la cámara alta en México.

³⁹ El principio de pluralismo político no se encuentra de forma expresa en nuestra Carta Magna, sin embargo, coincidimos al igual que el profesor Miguel Eraña, en que dicho valor se encuentra consagrado de manera implícita, a partir de una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales 41 (Partidos políticos); 3, 39 y 40 (concepciones democráticas del ordenamiento y del Estado), así como en la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso de la Unión. Eraña M. (2004) La protección constitucional de las minorías parlamentarias (Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España), Porrúa-Universidad Iberoamericana, México. p. 68. El profesor Francisco Fernández Segado señala que podemos encontrar distintas clases de pluralismo, entre las que se encuentra: el mismo pluralismo político, el pluralismo social, pluralismo cultural, pluralismo simbólico y pluralismo autonómico (perfectamente aplicable a las comunidades indígenas en México). Fernández F. (1997) El sistema constitucional español, Dykinson, Madrid. p. 135.

Segunda Parte

FACULTADES DE CONTROL INTERORGÁNICO

Informes

Del análisis de la política exterior con base en el informe anual del Ejecutivo

De acuerdo a los artículos 69 y 93, el Presidente de la República tiene la obligación de informar por escrito al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, una vez realizada la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del mismo. Lo anterior habilita a cualquiera de las dos Cámaras para citar a comparecer a los Secretarios de Estado y a los Directores de entidades paraestatales, a efecto de ahondar en el análisis correspondiente de dicho informe.

Pero tratándose particularmente del análisis de la política exterior contenida en el referido informe anual, es el Senado de la República quien tiene la obligación exclusiva de relizarlo por mandato constitucional contenido en la fracción I del artículo 76. Asimismo, aunado a que es la Cámara competente para aprobar los Tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritas por el Ejecutivo, es igualmente competente para decidir sobre la terminación de estos últimos, además de su denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro, reserva y formulación de declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Es conveniente destacar que el ejercicio de esta facultad se regula de conformidad con lo previsto en la Ley del Congreso y sus Reglamentos. El hecho que la Constitución general le confiera al Congreso el ejercicio de dicha atribución en los términos de dicha legislación, supone una poderosa herramienta del órgano legislativo para controlar a la Administración Pública federal, en la inteligencia de que ésta puede ser modificada a conveniencia por el propio órgano, la cual en ningún caso podrá ser vetada por el Ejecutivo, y tampoco necesitará de la promulgación del mismo para su entrada en vigencia, según lo dispuesto por el artículo 70.

El dato objetivo para el análisis de la política exterior por parte del Senado se desprende de la referencia que hace el artículo 89 fracción X a los *principios* que habrá de observar el Ejecutivo en esa materia. Lo anterior se confirma si se atiende además a lo señalado en el artículo 234.2 del Reglamento del Senado, donde consigna que dicho análisis se realiza en el Pleno o en comisiones y se refiere al cumplimiento de los *principios* normativos de la política exterior mexicana que prevé el artículo 89 de la Constitución, con base en los informes que presentan el Titular del Ejecutivo y el Secretario del Despacho correspondiente. Si bien es cierto que estamos ante un control de naturaleza política, también es verdad que la propia Constitución fija un parámetro jurídico objetivo en clave principialista al Ejecutivo para la conducción de la política exterior, y de manera concomitante una directriz objetiva al Senado en su labor de control político⁴⁰.

Del informe del Presidente del órgano garante previsto en el artículo 6º constitucional

En congruencia con la norma constitucional que prevé la designación de los integrantes del Instituto Federal de Acceso a la Información exclusivamente por parte del Senado de la República, el párrafo décimo tercero de la fracción VIII del artículo 6º establece la obligación del Presidente de dicho organismo de rendir un informe anual ante la Cámara de Senadores, en la fecha y en los términos que disponga la ley. Así, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, además del informe anual de actividades del Instituto, el Senado también recibirá dentro de la segunda quincena del mes de enero, un informe de la evaluación general en materia de acceso a la información pública del país.

El artículo 274 del Reglamento del Senado instruye que una vez recibidos por esta Cámara los informes que ordena la Constitución, serán turnados a las comisiones

⁴⁰ Sobre las diferentes posiciones en torno a los siete principios de la política exterior contenidos en la Constitución, véase Portilla J (2010) El Senado como cámara de control de la política exterior en Galeana, Patricia (coord.) Organización y funciones del Senado. México. Senado de la República. pp. 59-62.

competentes, quienes podrán solicitar ulterior información si a su juicio determinan la necesidad de contar con mayores elementos de juicio.

Del análisis y aprobación del informe anual del ejecutivo sobre la Guardia Nacional

El 26 de marzo de 2019 se reformó la Constitución para crear la Guardia Nacional, como institución policial de carácter civil para fines de seguridad pública en México. El Dictamen de la Cámara de Origen refería la necesidad de reformar el artículo 76 fracción IV, concerniente hasta ese entonces a la facultad del Senado para autorizar al Presidente de la República a disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas. Para tal efecto se propuso cambiar hacia una facultad exclusiva para analizar el informe anual que el Ejecutivo le presente sobre el funcionamiento y actividades de la recién creada institución. En síntesis, el legislador afirmaba que esa *reforma constitucional atendía el cambio en la naturaleza histórica de la Guardia Nacional para asentar un contrapeso de actuación de la Guardia Nacional por el Senado de la República*⁴¹.

Sin embargo, cabe destacar que el apartado del régimen “transitorio” de la referida reforma constitucional previó en su “artículo quinto” la posibilidad de que el Presidente de la República pueda disponer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, en un lapso de hasta cinco años, en tanto la Guardia Nacional logra desarrollar su implementación. En virtud de lo anterior, el mismo artículo establece la obligación del Ejecutivo de incluir un apartado específico sobre el uso de la facultad arriba apuntada en el informe anual que dispone el artículo 76 fracción IV. Sobre este último punto, al igual que sucede con el análisis de la política exterior, la Cámara de Senadores cuenta con un parámetro objetivo que le proporciona el propio artículo quinto transitorio, al señalar que las Fuerzas Armadas podrán realizar las tareas de seguridad pública de manera *extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*⁴². Así, al retomar la Cámara de Revisora el criterio adoptado por la Corte Interamericana en su sentencia de 28 de noviembre de 2018, en el caso Alvarado

⁴¹ Dictamen Cámara de Diputados de 16 de enero de 2019.

⁴² Un breve pero sustancial análisis del Decreto presidencial por el que se dispone de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, con fundamento en el artículo quinto transitorio, el contenido en Garza, L y Salazar, M (2020) Normalizar la militarización: análisis jurídico del acuerdo presidencial. en Nexos, 18 de mayo de 2020.

Espinoza y otros vs. México, marcó la pauta interpretativa de la facultad excepcional del Ejecutivo par disponer de las Fuerzas Armadas, pero también al Senado en su labor de control interorgánico al momento de analizar el informe del Ejecutivo⁴³.

Del Informe presidencial tratándose de ausencias del territorio nacional

De acuerdo con el artículo 88, el Presidente de la República puede ausentarse hasta por siete días del territorio nacional sin autorización previa de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, o bien con la autorización de éstas en caso de ausencias que excedan dicha temporalidad (§.). Como consecuencia de lo anterior, en todo caso el Presidente de la República deberá informar al Senado o la Comisión Permanente los resultados de las gestiones realizadas.

Sobre el particular, cabe destacar que tratándose de las ausencias del Presidente hasta por siete días, éste está obligado por mandato constitucional a remitir un informe de los resultados de las gestiones realizadas; sin embargo, aún cuando en la hipótesis de una ausencia superior a siete días no establece expresamente una obligación presidencial para informar al respecto, se infiere que esta obligación subyace en ambas situaciones.

Comparecencias

De la comparecencia de las autoridades o servidores públicos por la negativa a cumplir recomendaciones públicas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos constituye un viraje institucional en lo que se refiere a las garantías institucionales para la protección de estos derechos en México. Entre el catálogo de garantías están las recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades. Según lo dispone el artículo 102 de la Constitución, todo servidor público está obligado a responder las *recomendaciones* que les

⁴³ Dictamen Cámara de Senadores de 21 de febrero de 2019.

presenten los organismos protectores de Derechos Humanos.

Ahora bien, en la mencionada reforma constitucional al artículo 102 se consideró conveniente, para el eficaz propósito del ejercicio de esa función de los organismos de protección, que en aquellos casos en los que las *recomendaciones* emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, además de fundar, motivar y hacer pública su negativa, deberán comparecer ante el Senado de la República a fin de explicar los motivos de su negativa. En todo caso, la solicitud de comparecencia será a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se señaló, el proceso de reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos implicó un cambio de paradigma en la materia por diversas razones. Ello es así pues reformuló positivamente la concepción del orden constitucional, su función de control y en general la manera de procurar el equilibrio institucional del poder público en beneficio de los derechos humanos en México. Durante la discusión de dicha reforma se consideró un avance el hecho de que las autoridades protectoras de derechos humanos pudieran emitir resoluciones de mayor fuerza. Pero el hecho de que éstas no fuesen vinculantes obligaba a que las mismas no quedasen desatendidas en lo absoluto. De ahí que se considerara importante establecer que los servidores públicos que no acepten o cumplan con alguna recomendación comparezcan ante la Cámara de Senadores a fin de explicar las razones que fundamenten su negativa. Sobre ello, el constituyente consideró que:

...además de conferir una mayor fuerza a las resoluciones de estos organismos y de consolidar su naturaleza de organismos institucionales autónomos, pronto habrá de reflejarse en una protección más eficaz de los derechos humanos y las garantías correlativas, así como en un control más eficiente y un mayor respaldo a la efectiva aplicación de su recomendación...⁴⁴.

⁴⁴ Dictamen de la Cámara de Senadores, del 8 de abril de 2010.

En el año 2014 la Cámara de Senadores reformó su Reglamento con el objetivo de regular el procedimiento a seguir para las comparecencias de aquellos servidores que no cumplan con las mencionadas recomendaciones. Adicionaron un artículo 265 Bis y la Sección Décima al Reglamento, que en términos generales estructura dicha comparecencia como una suerte de ejercicio dialógico institucional entre el titular de la CNDH, la autoridad o servidor público compareciente y los legisladores, teniendo como premisa que el diálogo y la máxima transparencia procuren justamente la garantía de los derechos humanos, así como la rendición de cuentas por parte de la autoridad o servidor compareciente.

FACULTADES DE DIRECCIÓN POLÍTICA

Habilitación o Aprobación

De la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Recibir anualmente el informe

Entre los mecanismos de equilibrio entre poderes introducidos en nuestro sistema constitucional con la reforma constitucional del año 2014, destaca la facultad exclusiva que le otorga la Constitución al Senado en el último párrafo del artículo 69, de participar en la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Para ello, es necesario que el Ejecutivo Federal presente durante el primer año de su mandato, concretamente en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el documento que contenga dicha Estrategia ante el Senado de la República, quien en todo caso deberá revisarla y, previo dictamen que emita la Comisión de Seguridad Pública, aprobarla en términos del párrafo tercero del artículo 69. Además de lo anterior, el Senado conocerá el estado que guarde la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a través de los informes anuales que rinda sobre el particular el Ejecutivo Federal.

Al tratarse de una reforma de reciente aprobación, el Senado de la República ha ejercido esa facultad exclusiva únicamente en el mes de abril del año 2019. Ha sido aprobada

por mayoría en el Pleno de dicho órgano parlamentario. Sin embargo, ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, ni el Reglamento del Senado precisan de manera expresa qué sucedería en el hipotético caso de que la propuesta del Ejecutivo no fuese aprobada. Tampoco explicita si el Senado podría condicionar su aprobación a una eventual modificación de la propuesta originalmente planteada por el Ejecutivo. Sin duda, una importante atribución de control político en poder de la mayoría parlamentaria.

De la autorización de la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional y de paso a las extranjeras por territorio nacional

La fracción III del artículo 76 otorga a la Cámara senatorial otras de las facultades exclusivas conocidas como de Defensa Nacional. Entre está de autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

La atribución de esta facultad exclusiva otorga al Senado un instrumento de control parlamentario de gran relevancia, dada la trascendencia que puede tener para los intereses nacionales la salida de tropas de las fuerzas armadas del país o la presencia, así como de la presencia de ejércitos extranjeros en nuestra nación.

De la autorización para la ausencia del Presidente del territorio nacional

Los términos del artículo 88 disponen que, para la ausencia del Presidente de la República por más de siete días, éste requiere solicitar previamente autorización a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, o bien con la autorización de éstas en caso de ausencias que excedan dicha temporalidad. Consecuencia de lo anterior, en todo caso el Presidente de la República debe informar al Senado o la Comisión Permanente los resultados de las gestiones realizadas.

El hecho de que el Senado de la República sea el responsable del análisis de la política exterior explica y justifica que sea esta la entidad responsable de autorizar la salida del territorio nacional al Titular del Ejecutivo Federal, o en su receso la Comisión Permanente, llegando a ser un importante mecanismo de control a favor del órgano legislativo para controlar la actividad del Ejecutivo en el concierto internacional, pues si aquél decide no otorgarle su venia al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, éste no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia⁴⁵.

De la aprobación del Convenio y los Programas del Gobierno de Coalición

Una importante y novedosa facultad materialmente gubernamental a favor del Poder Legislativo mexicano es aprobación por mayoría de sus miembros del convenio de Gobierno de Coalición, a solicitud del Titular del Ejecutivo Federal. De acuerdo con la fracción XVII del artículo 89, en cualquier momento el Presidente de la República podrá otra por configurar un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Sin embargo, en todo caso, la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores deberá aprobar el Convenio y los programas respectivos que regularán dicha modalidad de gobierno compartido, incluyendo las causas de la disolución del mismo.

Por último, cabe destacar que el constituyente permanente no previó ninguna reserva de ley por medio de la cual se normara secundariamente el proceso para la concreción de acuerdos al interior del Senado, entre éste y el gobierno, o incluso el grado de responsabilidad. Esta facultad entró en vigor a partir del 1º de diciembre de 2018.

⁴⁵ Esta situación no había ocurrido en el sistema político mexicano hasta el año 2002, cuando el Presidente Vicente Fox solicitó al Congreso de la Unión autorización para realizar una gira de trabajo por los Estados Unidos y Canadá. El órgano legislativo le denegó la autorización para realizar dicha actividad argumentando que el Ejecutivo Federal no había proporcionado suficiente información acerca de la gira que realizaría por dichos países. Así lo describía la crónica de uno de los principales diarios de circulación en México: *El 11 de abril del 2002, el Ejecutivo pretendía realizar su viaje número 17, sin embargo, la resolución del Senado de la República, negando la autorización al Presidente Fox para realizar un recorrido por las ciudades canadienses de Calgary y Vancouver, en Canadá, y por Seattle y San Francisco, en Estados Unidos, fue irreversible. La Jornada*, 18 de abril del 2002. Así también dicha negativa por parte del Senado se volvería a repetir en noviembre del 2006, cuando la Cámara de Diputados le negó al Presidente Fox el permiso para ausentarse del país con el objeto de viajar a Australia y Vietnam.

Designación, licencias y renunciaciones

Del nombramiento y ratificación de Altos Funcionarios de la Administración Pública Federal

Con anterioridad a la reforma constitucional del 2 de febrero de 2014, ambas cámaras del Congreso de la Unión tenían la obligación por mandato constitucional de designar o ratificar el nombramiento de varios funcionarios de primer nivel dentro de la estructura del Ejecutivo Federal. Sin embargo, concretada la reforma político-electoral se introdujo en el sistema presidencial mexicano la figura del Gobierno de Coalición y junto con ella un nuevo modelo de nombramientos y ratificación de dichos funcionarios, contenido esencialmente en los artículos 76 y 89 del texto constitucional.

En primera instancia, la fracción III del artículo 74 le atribuye a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para ratificar el nombramiento que el Presidente haga del Secretario de Hacienda y demás empleados superiores de dicha Dependencia. En cambio, si el Presidente opta por formar un Gobierno de Coalición, en virtud de lo establecido en la fracción II del artículo 76, será la Cámara de Senadores quien realice la ratificación de Titular de la Secretaría de Hacienda, de los empleados superiores de la misma, así como del resto de los nombramientos que el Presidente haga de los Secretarios de Estado, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; 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, en los términos que la ley disponga.

Por lo que hace a la ratificación del Secretario de Relaciones Exteriores, la Constitución en la fracción II del artículo 89 dispone que en caso de que no se opte por un Gobierno de Coalición, si la Cámara respectiva no ratificará en dos ocasiones el nombramiento de aquél, entonces ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República. Pero, por otro lado, en caso de que sí se opte por el Gobierno de Coalición, el Senado será la Cámara competente para ratificar los nombramientos que hiciera el Presidente,

según la fracción II del artículo 76, con excepción justamente del Secretario de Relaciones y otros funcionarios más.

En consecuencia, de la lectura de la norma constitucional no se desprende qué Cámara es la responsable de realizar la ratificación de dicho funcionario, ya sea que se opte por un Gobierno de Coalición o no. Sin embargo, sólo recurriendo a la minuta elaborada en el Senado de la República el 3 de diciembre de 2013, se establece explícitamente que “con independencia de que haya o no coalición, se prevé que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión ratificaría siempre al Secretario del ramo de Relaciones...”⁴⁶

De igual forma, según lo dispuesto por las fracciones III y IV del artículo 89, el Senado es la Cámara competente para aprobar de manera exclusiva el nombramiento de Coroneles y demás oficiales de superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, de los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

De la participación en el proceso de designación del Fiscal General de la República y objetar la remoción que haga del mismo el Ejecutivo

La referida reforma político–electoral de 2014 introdujo, además, la creación de la Fiscalía General de la República en sustitución de la Procuraduría General de la República, Constituida ahora como un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y de patrimonio, supone entre otras cuestiones que la titularidad de dicha institución recaiga en un funcionario que sea designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, según lo dispone el artículo 102.

De acuerdo con el Décimo Sexto artículo transitorio del Decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, la entrada en vigencia de esta nueva Fiscalía está

⁴⁶ SENADORES. DICTAMEN. México, D.F. martes 3 de diciembre de 2013. Gaceta No. 65.

supeditada a la expedición de una Ley secundaria por parte del Congreso de la Unión, así como de la Declaratoria correspondiente hecha sobre el particular por este último. Pero, sin demérito de lo anterior, el artículo 102 dispone un procedimiento para la designación de dicho funcionario que inicia a partir de la ausencia definitiva del mismo, momento a partir del cual el Senado cuenta con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por dos terceras partes de sus miembros presentes, la cual será enviada al Ejecutivo. Recibida ésta, el Ejecutivo integrará una terna y la remitirá al Senado para su aprobación. Posteriormente el Senado elegirá al funcionario con base en dicha terna.

Por lo que hace a la remoción del Fiscal General, el constituyente permanente diseñó un novísimo mecanismo de contrapeso entre poderes constitucionales, previendo que el Ejecutivo podrá remover a aquél por causas graves previstas en la Ley. Sin embargo, la remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, destaca el hecho de que el Senado puede impedir la remoción de este funcionario por el voto de la mayoría simple de los miembros presentes y no por una mayoría calificada de dos tercios.

De la objeción del nombramiento y remoción de los fiscales especializados de la F.G.R.

Con la creación de la Fiscalía General se estableció por mandato constitucional, además, que esta cuente con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra más para el combate a la corrupción. Para tal efecto, el artículo 102 dispone que los titulares de ambas entidades serán nombrados y removidos por el Fiscal General, pero en cualquier caso ambas atribuciones podrán ser objetadas por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y en el plazo que fije la ley. Sin embargo, vale la pena enfatizar que la referida norma constitucional del artículo 102 no prevé la consecuencia ante el supuesto de una eventual objeción por parte del Senado, bien tratándose del nombramiento o con respecto a la remoción, por lo que análogamente a lo que sucede en caso de la objeción de la remoción del propio Fiscal General, se infiere que éste último será restituido en el ejercicio de sus funciones, al igual que lo prevé el artículo transitorio para la

implementación de sendas fiscalías durante la *vacatio legis*.

De esta forma, por lo que hace al apartado transitorio es menester destacar que el Artículo Décimo Octavo del decreto de reforma de 10 de febrero de 2014 prevé que, por única ocasión, a partir de la entrada en vigor del mismo, el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los mismos términos y condiciones. Así mismo dispone que en el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los mismos términos y condiciones de la fiscalía de delitos electorales.

Por último, las designaciones excepcionales que haga el Senado respecto de ambos funcionarios durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. Y consecuente con la norma constitucional del apartado A del artículo 102, la remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

De la designación del Gobernador provisional en caso de desaparición de poderes constitucionales de un Estado

El Senado de la República ostenta la atribución constitucional de declarar, por mandato del artículo 76 fracción V, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional para dicha entidad, quien será el encargado de convocar a elecciones conforme a la Constitución y las leyes locales de la Entidad de que se trate.

Cabe destacar que, ante la ausencia de un desarrollo normativo sobre esta disposición de gran calado para la vida institucional de nuestro país, en sede doctrinal se han suscitado diversas interpretaciones sobre el eventual proceder del Senado ante una supuesta desaparición de poderes. Por parte de un sector importante existen quienes afirman que el Senado sólo se manifestaría hasta que estuviera debidamente acreditada la desaparición de poderes, mientras que otro sector, por el contrario, reconoce que la cámara alta tiene la facultad de apreciar las circunstancias que de orden fáctico o jurídico le permitan decidir sobre la existencia de hecho y/o de derecho de los poderes constitucionales locales. En todo caso, tal parece que la *realidad* constitucional mexicana de buena parte del siglo XX apeló más a esta segunda interpretación de la norma.

De la Designación, Licencia y renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al Senado de la República le corresponde en forma exclusiva designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la terna que para el efecto presente a su consideración el Presidente de la República. De acuerdo con lo previsto en la 76 fracción VIII, 89 fracción XVIII y 96, la designación de los Ministros se materializará con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. De igual forma, los mencionados dispositivos constitucionales prevén que el Senado otorgue o deniegue su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de dichos funcionarios judiciales, previa aceptación en todo caso por parte del Presidente de la República.

En los casos en los que la falta de un Ministro excediera de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado. Finalmente, por lo que hace a la renuncia de los Ministros el artículo 98 dispone que estas sólo procederán por causas graves, las cuales serán sometidas al Presidente de la República, y si este acepta, remitirá al Senado para su correspondiente aprobación, en términos de lo dispuesto por el artículo 89.

Del nombramiento de los Comisionados del órgano garante previsto en el artículo 6º constitucional, en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Así como del Consejo Consultivo

Mediante decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se extinguió el denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, creándose en consecuencia un nuevo organismo en la materia. De acuerdo con el artículo 6º, dicho órgano se integra por siete Comisionados propuestos por los distintos grupos parlamentarios con representación en el Senado de la República, previa consulta a la sociedad, ante el pleno de esta Cámara para su aprobación, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Por lo que se refiere a procedimientos de nombramiento en sede parlamentaria, cabe destacar que la norma constitucional incorpora un novedoso sistema de contrapesos institucionales. En efecto, se le otorga al Presidente de la República la facultad de objetar, dentro del plazo de diez días hábiles, el nombramiento del comisionado hecho por el Senado; pero si el Ejecutivo no objetara en ese plazo, el nombramiento surte efectos. Sin embargo, en la hipótesis de que sí lo hiciera, la norma prevé que el Senado deberá nombrar una nueva propuesta –se infiere que se tratará de una persona distinta para el cargo–, con la exigencia de lograr una mayoría calificada de tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento volviese a ser objetado por el Ejecutivo, bastará de nueva cuenta la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes para nombrar al comisionado.

De la designación a los integrantes de la Junta Directiva y del Consejo Técnico de Educación del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación

Mediante la reforma constitucional en materia educativa del año 2019 se creó el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, cuya coordinación estará a que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no

sectorizado. Dicho organismo cuenta con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

Así, por mandato constitucional del artículo 3º, dicho organismo cuenta con una Junta Directiva, un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano. La Junta Directiva y el Consejo Técnico cuentan a su vez con 5 y siete miembros respectivamente, los cuales serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República.

De la designación del Presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y la elección de los integrantes de su Consejo Ciudadano

El artículo 6º apartado B del texto constitucional mandata que, por reserva de ley, se establezca un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación. Para cumplir con sus funciones dicho organismo contará con un Presidente y un Consejo Ciudadano. El Presidente será designado a propuesta del Ejecutivo Federal por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara Alta, mientras que los nueve Consejeros honorarios lo serán mediante una amplia consulta pública y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos de la Comisión Permanente.

De la aprobación de la Designación del Gobernador del Banco de México y los integrantes de su Junta de Gobierno

El Estado mexicano cuenta con un Banco Central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuya conducción está a cargo de las personas que designe el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso, según lo dispuesto por el artículo 28. Ahora bien, por lo que hace al procedimiento para que los legisladores federales cumplan dicha encomienda, tanto la norma constitucional como la Ley del Banco de México no disponen ninguno en específico, por lo

que al igual que sucede con otros ejercicios de ratificación por parte del Senado, es de aplicación obligada la regla establecida por el artículo 243 de su Reglamento, la cual exige una votación nominal de la mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión, ante la inexistencia de disposición específica sobre el particular.

Por lo demás, cabe destacar que las únicas previsiones legales existentes en relación a la integración del órgano de gobierno del banco central y, en todo caso, de observancia obligatoria para el órgano legislativo, son los requisitos legales que deberán cumplir quienes sean propuestos para el cargo, la duración de seis años para el cargo de Gobernador y de ocho para el de Subgobernador, así como el periodo de inicio del primero, comenzando el 1º de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República, mientras que los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el 1º de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Finalmente, el artículo 40 de la Ley del Banco de México dispone que las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Del Nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (I.N.E.G.I.)

Las disposiciones constitucionales y legales dedicadas a estructurar el procedimiento de integración del INEGI son similares a las correspondientes para el caso del banco central, anteriormente analizadas. De acuerdo con el apartado B del artículo 26, el organismo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica tendrá una Junta de Gobierno, integrada por cinco miembros, uno de los cuales será su Presidente, designados por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente en su caso. Dispone, además, mediante una reserva de ley, la expedición de una legislación secundaria que se encargue de establecer las bases de organización y funcionamiento de dicho Sistema.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica no prevé un procedimiento específico y detallado para que el Senado realice la ratificación del nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno del organismo, por lo que es igualmente aplicable la regla establecida por el artículo 243 del Reglamento del Senado, requiriéndose una votación nominal de la mayoría absoluta de los Senadores presentes en la sesión.

De la designación de los Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, le compete al Presidente de la República proponer una lista de candidatos al cargo de magistrado a efecto de ser designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El citado ordenamiento no prevé un procedimiento específico y detallado para que el Senado realice dicha designación, por lo que es aplicable la regla establecida por el artículo 243 del Reglamento del Senado, requiriéndose una votación nominal de la mayoría absoluta de los Senadores presentes en la sesión.

De la ratificación de los nombramientos que haga el Ejecutivo de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Designación del Presidente de cada órgano

En virtud del artículo 28 constitucional, el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de ratificar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, el nombramiento de los comisionados de organismos responsables de garantizar la libre competencia y concurrencia de mercados, radiodifusión y telecomunicaciones respectivamente.

Al respecto, es conveniente destacar las peculiaridades del proceso de designación de los comisionados a sendos organismos. En primera instancia se debe configurar un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –cuyos titulares a su vez han sido designados por el Senado o la Comisión Permanente en su caso–, quien

decidirá por mayoría de votos. Posteriormente el Comité de Evaluación remitirá al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, a efecto de seleccionar entre ellos al candidato a proponer para su ratificación por parte del Senado.

En caso de que la propuesta para ratificación por parte del Ejecutivo Federal sea rechazada por el Senado, aquél volverá a someter una nueva propuesta a este último, debiéndose repetir el procedimiento entre el Ejecutivo y el Senado, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, mismo que será designado directamente Comisionado por el Ejecutivo.

Asimismo, la Constitución dispone que cada uno de estos órganos cuente con una Contraloría interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos del procedimiento detallado en la legislación secundaria. Finalmente, habida cuenta que la Constitución prevé que la autoridad legitimada para resolver las causas de remoción de los Consejeros de ambos organismos sea el Senado de la República a través de la manifestación de la voluntad de la misma mayoría que los designó, es decir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, tanto la Ley Federal de Competencia como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establecen un procedimiento detallado sobre el particular.

De la designación de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El procedimiento de selección de quienes habrán de ser designados Magistrados Electorales del Poder Judicial de la Federación, inicia mediante la Convocatoria expedida para el efecto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez que, en términos de lo previsto por el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno del Máximo Tribunal del país haya aprobado las ternas para cada uno de los cargos de magistrados a elegir, estas serán remitidas por parte de su Presidente al Senado de la República.

Una vez recibidas las propuestas, previa entrevista de los aspirantes en el seno de la Comisión de Justicia, el Pleno de la Junta de Coordinación Política remitirá al Pleno de la

Cámara Alta, un Dictamen en el que se contendrá la propuesta de dicho órgano de gobierno para ocupar el cargo, la cual deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, según lo previsto por el artículo 99.

De la remoción o designación de secretarios hecha por el Presidente provisional de la República

Los casos de ausencia definitiva del Presidente de la República están previstos en el artículo 84 constitucional. Para tal efecto, la norma constitucional plantea diversas hipótesis, con la constante que ambas Cámaras del Congreso de la Unión desempeñan siempre una importante actividad institucional. Por regla general, el texto constitucional dispone que quien ocupe provisionalmente la Presidencia de la República no podrá remover o designar a los secretarios de Estado sin la autorización previa de la Cámara de Senadores.

Al igual que sucede con otras facultades de designación de la Cámara Alta, al no existir procedimiento explícito en la Constitución o las leyes correspondiente, se estará a lo dispuesto por el Reglamento del Senado. De tal suerte que, en el caso particular de la remoción o designación de los secretarios, el Senado la llevará a cabo una vez que se apruebe por mayoría simple de los miembros presentes y respetando en todo momento su garantía de audiencia, según lo previsto en los artículos 243 y 255 de su ordenamiento interno.

De la designación de dos Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con el artículo 100, para la integración del Consejo de la Judicatura del poder Judicial de la Federación, órgano encargado de su administración, vigilancia y disciplina, el Senado de la República tiene la atribución para designar a dos de sus siete miembros, en los términos previstos por el artículo 255 del Reglamento de la Cámara Alta.

De la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e integrantes de su Consejo Consultivo

El Senado de la República, a través de la comisión correspondiente, está obligado por mandato constitucional contenido en el artículo 102 apartado B a realizar un procedimiento de consulta pública para la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Concluida la auscultación por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Alta, según lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley la Comisión Nacional de Derechos Humanos, propondrá al pleno de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en ambos casos. Respecto a la elección de los miembros honorarios del Consejo Consultivo, ésta se realiza exactamente en los mismos términos que la de su Presidente.

De la Elección de las Autoridades Electorales Jurisdiccionales Locales

Otro importante cambio institucional derivado de la reforma política–electoral de 2014 es la integración de los Tribunales Electorales Locales por parte del Senado de la República. De acuerdo con el artículo 116, las constituciones locales y las leyes de los Estados en materia electoral deberán adecuarse a fin garantizar la implementación del nuevo esquema electoral en el país, para lo cual aquellas deberán definir la integración de dichos órganos por un número impar de magistrados. Los Magistrados serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria, y en los términos que determine la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la designación del titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

La reforma constitucional en materia laboral de 2017 reformuló el entramado institucional. En el orden federal se creó el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. A dicho organismo descentralizado le corresponderá la función conciliatoria y el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales. Dicho Centro tendrá un Titular cuya designación recaerá en el Senado de la República, previa terna que le haga llegar para tal efecto el Ejecutivo Federal. El artículo 123 constitucional también prevé que para la

respectiva designación se desahogue una comparecencia pública de las personas propuestas. Una vez cumplimentado lo anterior, el Pleno de la Cámara Alta designará a la persona por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

FACULTADES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES

De las resoluciones sobre cuestiones políticas surgidas entre Estados

Congruente con el federalismo delineado por la Constitución, la fracción VI del artículo 76 establece como facultad exclusiva del Senado de la República resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos recurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. Así, de presentarse tal situación, el Senado dictará una resolución, en los términos de la Constitución Federal y la del Estado, así como los de la Ley reglamentaria de dicha facultad.

Vale la pena destacar que la legislación reglamentaria de esta importante facultad senatorial consigna categóricamente que el Senado no ejercerá funciones jurisdiccionales. Sin embargo, para fines de la taxonomía propuesta en esta obra, no escapa el hecho de que el Senado de la República, en la aplicación de lo establecido en el orden constitucional y legal, emitirá una resolución con efectos vinculantes para los poderes involucrados en el conflicto del orden local, lo que distingue a esta facultad de otras, como las de control, en las que la oportunidad política es característica determinante.

De la configuración en Jurado de sentencia en Juicios Políticos

A efecto de iniciar un procedimiento de juicio político en contra de los representantes populares y determinados servidores públicos previstos en el artículo 110, previa declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, la Cámara de Diputados es el órgano facultado para realizar acusaciones ante el Senado de la República, el cual, a su vez, se erigirá

en Jurado de Sentencia con el objeto de aplicar la sanción correspondiente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, una vez que se hayan practicado las diligencias respectivas y con audiencia del acusado.

Habida cuenta que la Cámara de Diputados es la facultada para integrar el expediente a efecto de acusar ante el Senado, ésta está igualmente obligada a recibir de parte de cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formal denuncia respecto de las conductas a las que se refiere el artículo 109.

FACULTADES DE MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD ESTATAL

De la autorización de los convenios amistosos entre Entidades Federativas

De acuerdo con la teoría constitucional mexicana, el Senado de la República es el habitáculo de representatividad para las entidades federativas dentro del sistema político. Por tanto, bajo dicha lógica, la Cámara Alta ejerce la facultad exclusiva para autorizar, según la fracción X del artículo 76, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas. Así, por medio de esta importante facultad, el Senado logra controlar la acción de los entes locales.

De la aprobación del reconocimiento de jurisdicción de la Corte Penal Internacional

En virtud de lo establecido en el artículo 21, el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en territorio nacional, siempre que para tal efecto obtenga la aprobación previa del Senado de la República para cada caso en concreto.

De la expedición de la Convocatoria para elecciones extraordinarias de legisladores por el principio de mayoría relativa

Ante la existencia de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión al inicio

de la Legislatura respectiva, o bien durante el ejercicio de ésta, según lo dispuesto por el artículo 63 aquéllas deberán ser cubiertas por la Cámara que corresponda, a través de la convocatoria realizada por cada una de ellas, siempre que se trate de representantes por el principio de mayoría relativa. En consecuencia con lo anterior, el artículo 77 establece la obligación a la Cámara correspondiente para que expida dicha Convocatoria dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, a efecto de celebrar elecciones extraordinarias dentro de los 90 días siguientes.

De la Aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos

El Senado de la República tiene por mandato constitucional contenido en la fracción I del artículo 76, la obligación de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente y el Secretario del ramo rindan ante el Congreso. Consecuencia de lo anterior, y aunado a que es la Cámara competente para aprobar los Tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritas por el Ejecutivo, es igualmente competente para decidir sobre éstos últimos por lo que hace a su terminación, además de su denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro reserva y formulación de declaraciones interpretativas sobre los mismos.

CONCLUSIONES

No hay instituciones más representativas democráticamente en los Estados modernos que los Parlamentos. En los últimos dos siglos la democracia ha sido objeto de estudio puesto que ha sido adoptada de una u otra forma en muchos países como la mejor forma de gobierno. La democracia no solo ha sido acogida como forma de gobierno sino como un estilo de vida para las sociedades que cambiaron de un régimen político a otro (Lopez, 1987). Sin embargo, es difícil hablar de democracia cuando no se le da un enfoque terminológico, debido a que ésta puede ser definida en sentido formal, es decir, desde un enfoque teórico constituido de elementos lógicos (forma de gobierno) y un sentido substancial (elementos axiológicos, enfoque histórico, estilo de vida).

Para Madison la democracia consistía en un pequeño número de ciudadanos que se reúnen y administran un gobierno en persona y, ciertamente, tal no era el caso de la nueva nación norteamericana. Este autor considera que las democracias siempre habían sido espectáculos de turbulencia y desacuerdos, y siempre se habían mostrado incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad (Gargarella, 1997).

Sin embargo, para muchos países que han optado por tomar como forma de gobierno el régimen democrático, suelen argumentar que se busca que el pueblo sea quien, a través de la representación política, tome decisiones para el bien común de su comunidad. Cabe resaltar que según (Nohlen, 2010), a mediados del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de Bienestar. Por lo anterior es que la democracia o el régimen democrático tomó mucha fuerza no sólo como idea, sino como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales (p. 42).

La democracia como forma de gobierno es para muchos la mejor, aunque para llegar a tener ese régimen o forma de gobierno democrático, los países y sus estructuras de poder tienen que pasar cambios, transformaciones y/o dificultades políticas para poder lograr una consolidación del régimen en cuestión.

Alexis de Tocqueville en su gran obra “La democracia en América” argumentaba que en las democracias los problemas estructurales eran y serían siempre una constante. En la actualidad, como mencionábamos anteriormente, de acuerdo con Nohlen (2010) se siguen viviendo esos problemas estructurales. Sin embargo, lo que ha cambiado para las democracias contemporáneas es el nivel de importancia que depende de los diversos contextos en los cuales van surgiendo nuevos desafíos a los que las sociedades tienen que adaptarse (p,40).

Según ese autor, la democracia en los países de Latinoamérica tiene como desafío la consolidación de ésta y, por ello, los países con régimen democrático como México tienden a presentar problemas estructurales y de contexto, los cuales se ven reflejados en la etapa de transición del régimen. Uno de los grandes desafíos que América Latina presenta es la brecha creciente entre la preferencia que la opinión pública tiene acerca de esta forma de gobierno y la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones políticas (p, 45).

Hoy en día en las democracias modernas existe una crisis del modelo de representación, sus sociedades presentan cierto grado de desafección hacia quienes se proponen para la representación. Los ciudadanos suponen que vivir en una democracia es tener un gobierno que dirige el pueblo y, ante ello, la demanda de intervenir en los asuntos políticos públicos se hace cada vez más notable y hay un mayor reclamo por la participación en el ejercicio del poder (Reveles, 2017). Esta crisis ha permeado en las instituciones de representación política como las sedes de representación política como el Senado o la Cámara de Diputados.

Según Latinobarómetro somos la región más desconfiada de la tierra y los niveles en los resultados de 2020 no aumentaron con respecto a años anteriores. La confianza en las instituciones en esta región se encuentra de la siguiente manera: Iglesia con un 63% (México con un 57%), fuerzas armadas con un 44% (México con un 50%), policía 35%, sin embargo, en este caso, México es el país con menor confianza en la policía con un 19% del total de su población. En cuanto a la confianza en las instituciones que constituyen una democracia podemos observar que en el caso de nuestro país es baja; la confianza en Poder Judicial sólo alcanza el 23%, el Congreso de la Unión un 22%, la confianza en los partidos políticos un 11%, en el tribunal electoral se registra un 32%, y en el gobierno una confianza del 16%.

Las cifras de confianza en las instituciones nos conducen a una breve explicación de los índices bajos de la participación, recordemos que las instituciones conforman un sistema político y el tipo de sistema político define un régimen, en nuestro caso, el régimen democrático donde la participación de los ciudadanos es de vital importancia y si éstos no participan entonces la democracia establecida en nuestro país se verá afectada en gran manera.

Es importante fomentar la participación de los ciudadanos en el ámbito político, es de sumo interés que la sociedad se interese por los asuntos públicos a través de los mecanismos que nos ofrecen las instituciones. No obstante, ante este escenario, existe el modelo de democracia participativa, el cual apertura el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del ámbito político público. Tiene como ideal formar sociedades con ciudadanos activos, informados y racionales que no se limiten solo a la participación electoral, es decir, a participar en la elección de sus representantes políticos. La democracia participativa busca que sus ciudadanos sean un factor importante a la hora de la toma de decisiones por parte quienes los representan en lo público (Rodríguez K. , 2015).

Rubio-Carracedo y Rosales (1996) argumentan en su obra *“La democracia de los ciudadanos”* la importancia del concepto de ciudadanía para los estados y más aún para las democracias (p, 142). Por ello estos autores consideran que hoy en día es de suma importancia diseñar un concepto de ciudadanía que permita a los grupos sociales desfavorecidos o marginados y a las minorías étnicas, religiosas o culturales su integración en el Estado sin perder por ello sus rasgos diferenciales propios.

Para las democracias latinoamericanas el estatus de ciudadanía que se le otorga a los gobernados es punto clave para el buen desempeño de un régimen democrático. Un individuo cuando adquiere su estatus de ciudadano es fortalecido en el medio en el que se desarrolla, ello les abre puertas a mejores condiciones de vida y la posibilidad de influir en la toma de decisiones para la búsqueda de un beneficio en común.

Aunado al fortalecimiento de los individuos a través del concepto de ciudadanía va de la mano el papel que juegan las instituciones. El Estado dentro de un territorio dirigido por un régimen democrático o alguna otra forma de gobierno, debe proveer a sus ciudadanos instituciones. Las instituciones son vías a través de las cuales los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos y obligaciones. Por ello, las instituciones deben ser fuertes y representativas (Borja, 2002).

Las instituciones políticas dentro de un Estado democrático se encuentran bajo un molde de una democracia representativa, su funcionamiento es clave para la involución. El correcto desempeño de las instituciones en el marco político y legal democrático evitará que las democracias sean rechazadas y se vuelvan a concebir regímenes autoritarios. Sin embargo, se ha podido observar cómo se han desarrollado fenómenos tendientes a desviar el ejercicio del poder de los patrones de la democracia representativa (Nohlen, 2010).

La Democracia toma algunos modelos, tales como el modelo representativo, el cual en los últimos años ha ido desplazándose para dar paso a un modelo participativo. La democracia participativa es un modelo que ha venido a tomar fuerza ligado a la importancia que ha adquirido el ciudadano y como desafío influyente para las democracias latinoamericanas. Tal modelo empodera al ciudadano, debido a que le permite influir de manera directa en las decisiones que toman sus representantes políticos para el beneficio de su comunidad través de mecanismos de participación ciudadana.

No cabe duda de que para las democracias contemporáneas el comportamiento y las actitudes políticas de sus ciudadanos son un punto importante y se convierte en una tarea constante en la lucha por mantener lo que parece ser la mejor forma de gobierno para estos. Por ello se buscan los mejores enfoques, modelos y soluciones que puedan dar vida a los regímenes democráticos, evitando el regreso a gobiernos autoritarios.

Según Kelsen en su obra *Esencia y valor de la democracia*, el modelo participativo viene a salvar las democracias. Para Kelsen la democracia que se tiene en la actualidad o moderna conlleva obligatoriamente buscar el modelo participativo profundizando en la democracia representativa. Por otra parte, Reveles Vázquez (2017) argumenta que “la democracia participativa hoy en día se ha tomado como una manera de resolver problemas de representación política” (p.5).

La historia de la democracia en México se ha plasmado a través de las transformaciones políticas en el sistema de gobierno. Esta forma de gobierno se fue adaptando a través de cambios institucionales en la estructura de poder y normativo electorales. Lo anterior, puesto que los primeros comicios con efectiva competencia entre los contendientes fueron uno de los grandes avances que se obtuvieron y dieron paso a una verdadera democracia (Zepeda, 1997).

Hoy en día, el Senado de la República es una de las instituciones que brinda una serie de interacciones necesarias y que sirve de contrapeso en el sistema político mexicano (Easton, 1965, p. 45). Además, esta institución fomenta la construcción de consensos a través de transformaciones sustanciales y cambios en las instituciones básicas establecidas en la sociedad. Según (Almond & Verba, 1963) un marco valorativo en una sociedad define su régimen, es decir, si una sociedad está impregnada de valores autoritarios su régimen por consiguiente será autoritario, en cambio si una sociedad construye un marco de valores democráticos esta mantendrá un régimen político democrático (p.172)

Consideramos que las ideas de James Bryce siguen siendo vigentes hoy en día en torno al tema de la democracia. Hoy en día, las instituciones del Estado mexicano adolecen de graves carencias y desafíos que se deben enfrentar, tales como:

1. Asegurar y mantener la centralidad del sistema representativo. Para mantener esta centralidad del sistema representativo, Nohlen nos dice que las decisiones políticas deben tomarse dentro de los límites de las Instituciones formales de la democracia representativa comenzando con los principales actores que son los partidos políticos, los cuales hoy en día no tienen bien en claro los intereses de sus masas. Y deja claro que sin la centralidad del

sistema representativo la gobernabilidad no puede garantizarse y, por lo tanto, la consolidación de una democracia estaría peligrando.

Al respecto, tal y como pudimos analizar en esta obra, las facultades de dirección política se han ido transformando paulatinamente a tal grado que, el Senado de la República actúa ejerciendo contrapeso importante para mantener y dar equilibrio al sistema representativo, introduciendo elementos de racionalidad política a los procesos de designación de instituciones fundamentales para la vida del Estado mexicano, tales como designación de funcionarios de la administración pública, órganos autónomos y el Poder Judicial Federal.

2. Reforma de las Instituciones. En este desafío se tienen dos fines, el primero es el de facilitar el gobierno y generar más eficiencia, y el segundo, el de reforzar la transparencia, el control y la *accountability*. Ambos fines nos conducen a un sólo objetivo que es el acrecentar el proceso de mediación de intereses y la generación de consenso acerca de políticas orientadas a la consecución de un bien común, es decir, de una forma simple, acrecentar la gobernabilidad.

En ese sentido, las facultades de control interorgánico destacan de manera importante en la función de generar gobernabilidad a partir de criterios de racionalidad y eficacia. La incorporación de la facultad del Senado de la República para garantizar que la Guardia Nacional rinda un informe anual a esta institución es un ejemplo evidente del dinamismo institucional que ha tenido el Estado mexicano en la última década.

3. Fenómenos Nocivos de la Cultura Política. Este desafío de naturaleza político cultural se relaciona sin duda con los anteriores debido a que socavan la democracia. Estos fenómenos se observan a partir de que en la sociedad hay una gran desconfianza en las instituciones políticas. En nuestro país como en América Latina la sociedad se ha dejado alcanzar por una apatía hacia todo lo que tiene que ver con la política, por ende, el desafío consiste en la revalorización de las instituciones tanto en el ámbito de los reconocimientos como de la acción (1986, p.15).

No queda la menor duda que, para fortalecer este aspecto de la democracia representativa, las facultades del Senado de la República deben también orientarse hacia aspectos que tengan o guarden relación con aquella, pues la ciudadanía, como vimos líneas atrás, sigue identificando a las instituciones legislativas como poco confiables y alejadas de su realidad cotidiana. Ello podría derivar quizá en 2 propuestas. La primera, sería incorporar mecanismos del control político más visibles hacia la ciudadanía en las facultades del Senado y no sólo reglamentariamente, tales como el Parlamento abierto, que han servido en el último lustro para ejemplificar la función deliberativa, abierta a la sociedad mexicana.

La segunda propuesta va aparejada con la anterior y tiene relación con los métodos a través de los cuales se hace visible la labor del Senado de la República ante la ciudadanía. Si bien se deben incorporar mecanismos de participación ciudadana en este ejercicio de la democracia deliberativa como el relatado anteriormente, las facultades que tiene el Senado de la República tienen una naturaleza específica que por su alta complejidad técnica son complejas de traducir al lenguaje cotidiano de la ciudadanía. Por ende, es necesario que estos procesos de deliberación que guardan tanta relevancia para la vida política del país puedan ser conocidos por todos los ciudadanos.

Esta última propuesta se dirige hacia la ciudadanía como una especie de labor pedagógico-legislativa que oriente los esfuerzos y logros del Senado de la República hacia y para la sociedad mexicana. Si bien los legisladores tienen la obligación de informar anualmente sobre sus funciones, también se requiere contar con una institución que innove en sus procesos no sólo desde el plano tecnológico, sino en la manera en que da a conocer a la sociedad aspectos trascendentales para la vida política nacional como la designación de funcionarios de instituciones tan trascendentales del Estado mexicano, por citar un ejemplo.

De esta manera, fusionando el aspecto de participación ciudadana con el de la labor pedagógico-legislativa, consideramos que esta institución puede fortalecerse y redimensionar su papel en el sistema político mexicano, de manera similar como antiguamente era vista en la sociedad romana no sólo por la sabiduría de sus integrantes, sino por su profundo conocimiento de las instituciones y de la *polis*.

Bibliografía

- Ackerman, J., y Sandoval Irma., (2005) *Leyes de Acceso a la información en el mundo* (Cuadernos de Transparencia 07), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México. p. 14;
- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture, Plítical Attitudes and democracia in five nation* . Princenton University.
- Adam, A. y Becerril, G., (1996) *La fiscalización en México*. UNAM Coordinación de Humanidades. México. pp. 66-67. A guisa de ejemplo, las clases de auditoría que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación pueden ser: financiera, técnica, de evaluación de programas y de legalidad.
- Aragón, M., (1994) *constitución y control del poder (introducción a una teoría constitucional del control)*, Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. p. 69.
- Biscaretti P. (1997) *Derecho Constitucional*. Tecnos. Madrid. pp. 245-246.
- Biscaretti P. (1998) *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. FCE. México. p. 193.
- Borja, J. (2002). *Ciudadanía y Globalización*. Buenos Aires: gobBsAs.
- Camps, V. (1997) *Ética del buen gobierno*, en VV. AA. GINER, Salvador y SARASA, S., (comp.) *Buen gobierno y política social*. Ariel. Barcelona. p. 22.
- CEE. (2015). *Memorias y estadísticas de los procesos electorales. Informe del Proceso Electoral 2014-2015*. Monterrey, N.L. .
- COFIPE. (15 de Agosto de 1990). *Camara de diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf
- COFIPE. (14 de 01 de 2008). *Camara de diputados*. . Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf
- Contreras-Ibáñez, C., Correa, F., & García, L. (2005). *Participación política no convencional: culturas de protesta vs. culturas institucionales*. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(1), 181-210.
- De Vega. P., (1983) *Constitución y democracia en La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. FCE. México. pp. 43-73.
- De Vega. P., (1979) *Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución en Revista de Estudios Políticos*, CEPC, No. 7 (Monográfico sobre garantías institucionales), Madrid. p.

95. pp. 93-118.

Eraña M. (2004) La protección constitucional de las minorías parlamentarias (Estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España), Porrúa-Universidad Iberoamericana, México. p. 68.

Fernández F. (1997) El sistema constitucional español, Dykinson, Madrid. p. 135.

García, R. (2006). Crítica de la teoría de la cultura política. *Política y Cultura*(26), 1-21.

Gargarella, R. (1997). *Crisis de la representación Política*. Mexico D.F: Fontamara S.A.

Gomez, M. (2009). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Cordova, España: Brujas.

Hauriou, M. (1968). *Teoría de la Institucion y su fundación*.

Heras, L. (2002). CULTURA POLITICA: EL ESTADO DEL ARTE CONTEMPORANEO. *Reflexión Política*, 4(8), 180-192.

Hauriou, M., (1996) *La teoría de la institución y la fundación (Ensayo del vitalismo social)*, (trad. del francés y bibliografía por Abeledo Perrot), Buenos aires. p. 41.

Hernandez, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Distrito Federal: Mc Graww Hill.

INE. (2015). *Estadísticas y resultados electorales 2014-2015*. México.

Huerta C. (2010) Mecanismos constitucionales para el control del poder político. UNAM-IIIJ. México. 3ª ed., p. 173.

Loewenstein K., (1970) Teoría de la constitución (trad. y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte). Ariel. Barcelona.

Miguel, D., & Javier, L. (2004). Estudios longitudinales: Concepto y particularidades. *Revista Española de Salud Pública*, 141-148.

Montero J. y García J, (1984) El control parlamentario. Tecnos. Madrid. p. 35.

Neria, F. (2004). Democracia: ¿utopía o equivoco? *Universitas Humanística*, 99-112.

Perez N. (1984) El principio de separación de poderes: Antecedentes del problema, en Escritos de Derecho político. Instituto de Estudios de Administración Local. II, Madrid. pp. 657-658.

Polibio. (2008). Historias de Roma, Libro VI, Alianza Editorial, Madrid, pp. 593-595.

Sanchez, F. (2014). La Cultura Política y Democracia. En E. A. Portales, *Perspectivas actuales de la Ciencia Política*.

Sartori, G. (1993). *¿Que es la democracia?* Bogota, Colombia: Altamira.

- Smend, R. (1985) Constitución y derecho constitucional. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. p. 62.
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*(34), 93-116.
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 117-137.
- Trevelyan M., (1986) La Revolución Inglesa. FCE. México. pp. 184-185.
- Ugalde, L., & Rivera, G. (2014). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Mexico, D.F. : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valadés D. (1998), El control del poder, UNAM-IIIJ, México. p. 26.
- Varela, E., Loreto, M., & Cumsille, P. (2015). ¿Es la participación política convencional un indicador del compromiso cívico de los jóvenes? *Universitas Psychologica*, 14(2), 731--746.
- Vicente, L. (2015). Participación Política. *Libre Pensamiento*, 1-8.
- Vidal, F. (2015). La participación política en México:entendiendo la desigualdad entre hombre y mujeres. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 317-356.
- Weber M., (1981) Economía y sociedad (Esbozo de una sociología comprensiva), (Edición preparada por Johannes Winckelmann y nota preliminar de José Medina Echavarría). FCE. México. p. 173.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.