

## CAPÍTULO QUINTO

# VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

### I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo lo dedicaremos al análisis de los estándares en los que se encuentran los instrumentos de control parlamentario de los que dispone el Congreso mexicano para ejercer eficazmente una de las funciones más significativas de las democracias modernas que consagra nuestra Constitución. No es la primera vez que abordamos el tema,<sup>170</sup> pero después de la reforma política aprobada en 2014, que permitirá la reelección legislativa consecutiva a partir de 2018, las facultades de control parlamentario de nuestras asambleas representativas se ven directamente impactadas por dos razones: primero porque, como veremos a lo largo de estas líneas, contarán con dos nuevos instrumentos de esta naturaleza y, segundo, porque la reelección legislativa permitirá que la oposición, fundamentalmente, pueda dar un nuevo viraje a estos instrumentos que exigen una mayor precisión en su regulación. Veremos cómo algunos de ellos han dado resultados que, aunque exiguos, son importantes. Por ello consideramos que de existir una mejor regulación de todos y cada uno de los instrumentos de control parlamentario, los resultados podrían ser considerables y contribuir no sólo a un mejor equilibrio de poderes sino incluso a minimizar los excesos del poder.

---

<sup>170</sup> Véase Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001; *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015.

Comenzaremos desentrañando el significado actual del control parlamentario de sus alcances e implicaciones para, con base en dicho concepto, abordar los instrumentos de control más significativos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico. La intención es contribuir al debate sobre la eficacia de los mismos, conocer si su regulación es la indicada, o bien, es necesario perfeccionarla en beneficio del fortalecimiento del Congreso mexicano.

Adicionalmente, analizaremos los mecanismos de control parlamentario en el derecho mexicano y los dos nuevos instrumentos de esta naturaleza, como son, desde 2014, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que deberá hacer la Cámara de Diputados y, por otro lado, la aprobación que el Senado de la República deberá realizar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Deseamos que la reelección legislativa consecutiva aporte un valor mayor a estas facultades de control que desplegarán cada una de las cámaras frente a la consolidación de amplias mayorías de un mismo partido.

## II. ALCANCES E IMPLICACIONES DEL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

Con la finalidad de comprender con mayor precisión los alcances del término control parlamentario, partiremos de nuestro ya clásico concepto:

En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Véase nuestro libro *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control parlamentario*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998.

Conviene recordar, a continuación, el conjunto de características o componentes que integran nuestra definición de control parlamentario, mismos que se analizarán a continuación.

### 1. *Democracias parlamentarias como formas de Estado*

Entender que el control parlamentario debe contar con la facultad de destituir al gobierno (órgano controlado) mediante la moción de censura o la cuestión de confianza es compartir la posición que entiende que el control parlamentario solamente puede ser ejercido en los regímenes cuya forma de gobierno es la parlamentaria, ya que nada más en ellos puede, el Parlamento, remover al gobierno. Hemos precisado en diversas ocasiones que, para nosotros, esta visión es inaceptable pues, desde luego, en los sistemas presidenciales existe este tipo de control. El control parlamentario es, pues, una característica sobresaliente de todas las democracias parlamentarias como formas de Estado, con independencia de la forma de gobierno.<sup>172</sup>

Esta perspectiva del parlamentarismo en sentido amplio o genérico<sup>173</sup> se encuentra en autores tan clásicos como Hermán Heller o Hans Kelsen; según este último, el parlamentarismo significa: “formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

<sup>173</sup> También parece oportuno recordar, aquí, el interesante análisis que sobre la pluralidad de sentidos del término parlamentarismo hace Schmitt, de donde podemos desprender por lo menos cuatro “subespecies”, a saber: sistema presidencial, de Parlamento, de premier y de gabinete, *Teoría de la Constitución...*, *cit.*, pp. 294 y *ss.* Un completo resumen sobre las formulaciones de Schmitt las encontramos en Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, pp. 824 y 825. También así lo entiende Aragón Reyes, Manuel, en el estudio preliminar a la obra de Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”.<sup>174</sup>

De tal manera que aun cuando en los sistemas presidenciales se invoque siempre la idea de una separación rígida de poderes, en donde cada poder debe ejercer sus propias facultades y respetar las funciones propias del resto,<sup>175</sup> el Congreso mediante sus trabajos somete frecuentemente a la crítica la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante aquél, sino también cuando el Congreso toma la iniciativa, a través de una comisión de investigación o de una solicitud de comparecencia, y el Ejecutivo es llamado a comparecer.

En el contexto de un sistema presidencial es evidente que esa labor de crítica nunca terminará en la remoción del gobierno, pero “la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo cuya voluntad soberana, ha de resolver, en favor de uno o del otro, el contraste entre los dos criterios”.<sup>176</sup>

También es evidente que, aunque el Congreso, en este tipo de sistemas, no cuenta con las facultades para remover al gobierno y no sea éste el fin que se persigue, no podemos negar que la libertad de disposición sobre el parámetro de control llenará de contenido esta actividad cuando se pretenda someter la actuación del órgano controlado (Ejecutivo) a la decisión de la voluntad superior, la del pueblo, a través de sus representantes (Congreso). Debemos, por último, dejar claro que nuestra noción de control parlamentario encuentra fundamento en el principio de concebir al Congreso, no sólo como un órgano del Estado, sino a su vez

---

<sup>174</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992, p. 50.

<sup>175</sup> Aunque evidentemente existan procedimientos que requieran de la colaboración de dos de los tres poderes.

<sup>176</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 248.

como la institución en donde se asienta y manifiesta el pluralismo político de una sociedad democrática.<sup>177</sup>

## 2. *Control político*

Ha sido en la doctrina italiana y española que la comprensión del control parlamentario como control político se ha convertido en uno de los temas que mayor polémica ha causado; para algunos autores este tipo de control es eminentemente jurídico,<sup>178</sup> y para otros, a los cuales nos adherimos, se trata de un control de tipo político.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> En este sentido, el Congreso no sólo es un órgano del Estado titular de la potestad legislativa, donde se manifiesta la voluntad estatal en forma de ley. En esta faceta de adoptar decisiones vinculantes, la voluntad prevalente es siempre la de la mayoría; así lo exige el principio democrático. Pero en este proceso la mayoría puede hacer callar a la minoría, que también conserva sus derechos de intervención y participación.

<sup>178</sup> Los autores que consideran que el control parlamentario es un control de tipo jurídico son: García Morillo, Joaquín, y Montero Gilbert, José Ramón, al sostener que “el control parlamentario [es una] subespecie concreta del control jurídico... [y es] un tipo específico de los controles constitucionales”. García Morillo, Joaquín y Montero Gilbert, José Ramón, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 25. En lo individual García Morillo vuelve a ratificarse en lo ya dicho al afirmar: “No parece tener fundamento... negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos”. García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 63. Por otra parte, también Santaolalla López, Fernando, ha sostenido que el único modo en que el jurista puede estudiar el control parlamentario es concibiéndolo como control jurídico y no como político. Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Universidad, 1977, pp. 198 y ss. Por último, a estas posiciones habría que agregar la de Gil Robles, José María y Marín Riaño, Fernando, “Naturaleza jurídica del control sobre el gobierno y la administración”, *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pp. 740 y ss., entre otros.

<sup>179</sup> Así, Rubio Llorente, Francisco, *La forma del..., cit.*, pp. 241-258; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Madrid, Ediciones Argentinas, 1995, pp. 157 y ss. Se han manifestado en esta misma línea Linde Paniagua, Enrique, “Comentario al artículo 66”, en Alzaga Villamil, Óscar (comp.), *Comentarios a*

Desde nuestros primeros textos hemos expresado nuestra postura sobre la idea de entender al control parlamentario como un control marcadamente político. Aquí solo señalaremos algunos de los elementos que esgrimimos al respecto; el primero de los aspectos que así lo singularizan es su carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de valoración sobre la acción del gobierno, la apreciación que de ésta se haga es completamente autónoma, libre e independiente; incluso, dicha evaluación podrá verse afectada por circunstancias concretas, por las razones y eventualidades políticas que la generen. Asimismo, el carácter político del control deriva de la “cualidad” de sus titulares pues son sujetos eminentemente “políticos” ya que son miembros que integran el Parlamento y están interesados en desgastar al gobierno y sus políticas porque suponen contar con un mejor programa alternativo.

Las anteriores características ponen en evidencia el carácter voluntario del control ya que su desarrollo depende de la voluntad de los miembros de la oposición o de la minoría parlamentaria. Esta nota distintiva le permite al control parlamentario ser, a su vez, sucesivo y previo, pudiendo recaer en actividades ya consumadas o en actividades por venir (proyectos).

Por último, conviene advertir que aun cuando en todo tipo de control se supone que su resultado forma parte del mismo, por lo que hace al control que venimos analizando, esto se manifiesta con mayor claridad ya que el simple hecho de desplegarlo implica un resultado, esto es, demostrar que se está fiscalizado y controlando el ejercicio del poder político; que se está inspeccionando

---

*las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, Revista de Derecho Privado, 1989, t. VI, p. 72; Cobrerros Mendazona, Edorta, “El estatus parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución”, *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2130-2133; así como García Martínez, María Asunción, “La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 14, 1988, p. 64, entre otros.

bajo lupa y que, por tanto, no puede evadirse al control político que ejerce el Parlamento en todo sistema democrático

### 3. *A través de todas las actividades parlamentarias*

Como ya hemos puesto de manifiesto, otro aspecto no exento de polémica en la doctrina ha sido el relativo a entender que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias. Algunos autores conciben la posibilidad de ejercitar dicho control a través de cualquiera de los procedimientos parlamentarios porque

no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda la actividad.<sup>180</sup>

Mientras que para otros dicho control sólo puede ejercerse a través de actividades muy señaladas, como son, las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de investigación y, sólo en los gobiernos parlamentarios, la moción de censura. No obstante lo anterior, una reflexión más detenida de la actividad parlamentaria permite aceptar que los procedimientos parlamentarios son siempre *multifuncionales* y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que debe tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> *Idem.* También Aragón ha señalado: “No sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos ‘más característicos’ del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etcétera) en los actos de aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas”. *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 23 y 24.

<sup>181</sup> En sentido opuesto se manifiestan José Ramón Montero Gilbert y Joaquín García Morillo, quienes centran su estudio en los procedimientos clásicos del control: preguntas, interpelaciones, comisiones investigación, el control sobre las

#### 4. *Sujeto del control: minorías parlamentarias*

Un tópico que también ha resultado controvertido en la doctrina cuando se aborda el análisis de la titularidad del control parlamentario es a quién corresponde ésta. A nuestro juicio y si aspiramos a sistemas democráticos cada vez más perfectos, nos parece que el concepto de control parlamentario debe tomar en consideración a las minorías parlamentarias, lo que lo hace más acorde con las modernas democracias. Así parece, también, entenderlo Isidre Molas al sostener que:

en el parlamentarismo mayoritario el control de la mayoría del Parlamento sobre la mayoría en el gobierno no discurre por la relación formalizada y lejana de las relaciones intraorgánicas, ya que debe admitirse que parlamentarios mayoritarios y gobernantes forman parte de una unidad superior que es la mayoría con identidad de programa y líder y con un haz estructural de relaciones que asegura la cohesión... la mayoría parlamentaria orienta su actividad de control sobre el gobierno a través de vías privadas y de mecanismos más o menos articulados, atendiendo a las relaciones jerárquicas y de coordinación que se hayan establecido entre el presidente, sus ministros y sus diputados o senadores.<sup>182</sup>

En la doctrina alemana ha sido Forsthoﬀ quien ha sostenido que “ciertamente también existe un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno [o que apoyan el plan del mismo], pero éste se realiza bajo formas de influenciamentos intrapartidistas y no en la forma de control público...”<sup>183</sup> Igualmente

---

potestades normativas del gobierno y la moción de censura (de lo cual podemos inferir que no aceptan que en los sistemas de gobierno presidencial exista este tipo de control), García Morillo, Joaquín y Montero Gilbert, José Ramón, *El control parlamentario...*, *cit.*, sobre las primeras tres formas de control, véase pp. 3-89; la cuarta, pp. 91-121, y la última pp. 149-199.

<sup>182</sup> Molas, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 2, 1989, p. 55.

<sup>183</sup> Forsthoﬀ, Ernest, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1975. p. 146.

te Zippelius ha señalado que: “si el partido o la coalición disponen de la mayoría de las diputaciones y si, además, impera en ellos la disciplina de partido, no parece, en realidad, quedar mucho del control parlamentario”.<sup>184</sup>

En este orden de ideas y como lo hemos propuesto en diversas ocasiones, si existe algún agente político interesado en desvelar y exponer ante la opinión pública la actuación del gobierno, unida a su discusión y crítica, cabe suponer que ese agente no se incluirá precisamente en la mayoría gubernamental, al menos de manera habitual. Como afirma López Guerra, “es la minoría o minorías, quienes aparecen como el agente “natural” de la función de control, como interesado en exponer las debilidades de la política gubernamental y en ofrecer alternativas...”.<sup>185</sup> También resulta interesante la diferencia que dicho autor hace sobre el titular formal: el Parlamento y el titular material: miembros del Parlamento, especialmente las minorías. O bien, como sostiene Rubio Llorente, el control parlamentario

es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es [sin duda] la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.<sup>186</sup>

Desde esta perspectiva, a nuestro juicio, los mecanismos de control parlamentario deben estar en manos de las minorías parlamentarias, con independencia de que puedan llegar o no a

---

<sup>184</sup> Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado, ciencia de la política*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1989, p. 388.

<sup>185</sup> López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 163.

<sup>186</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., p. 256.

ser gobierno, pero que a través de sus distintas posturas puedan constituir oposición, en el Parlamento, mediante la crítica, al gobierno que pretenden controlar y desgastar.<sup>187</sup> Este es el sentido que también le da Forsthoff a la idea de control al sostener: “Una vez que el Estado se ha convertido en el centro operación de los partidos... el interés por el control del gobierno se limita a la oposición... el control parlamentario es asunto de minorías”.<sup>188</sup>

### 5. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno

Con fundamento en todo lo señalado hasta aquí, podemos afirmar que la transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento, radica en la característica principal de que hoy el Parlamento, más que un poder legislador, es un poder controlador. Durante el siglo XIX, la hacienda pública fue el centro del control parlamentario; éste encontró en ella su “expresión principal”.<sup>189</sup> A finales del siglo XIX y principios del XX, último periodo constitucional, se libraron entre el gobierno y el Parlamento las más duras batallas en torno a la determinación del gasto público. También, durante este periodo, la política exterior fue objeto de control parlamentario, en tanto que los Estados, por regla general, y al menos en el caso de tratados

---

<sup>187</sup> Tres son las funciones que se han venido reconociendo como propias de la oposición institucionalizada: a) la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores sociales que no se hallen representados en el gobierno; b) el control del gobierno, es decir, el poder de ejercitar una influencia en el mismo, persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción de decisiones; c) el ofrecimiento de una alternativa que, dentro de la continuidad del sistema, permita asumir el cambio político. Cfr. Castillo Vera, Pilar del, “La oposición política”, *Derecho político I*, Madrid, UNED, t. II, 1987, p. 123. Esta era la idea con la que Bolingbroke introdujo en 1736 en Inglaterra, por primera vez, la dualidad de oposición-gobierno, para lo cual configuró el concepto de oposición patriótica, la cual debía ser una oposición sistemática y no coyuntural, que a la vez que criticara aquellas medidas negativas, propusiera las alternativas más idóneas.

<sup>188</sup> Forsthoff, Ernest, *El Estado de la sociedad...*, cit., p. 146.

<sup>189</sup> Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 56.

internacionales importantes, se encontraba vinculado con terceros Estados.<sup>190</sup>

Hoy por hoy, el objeto del control parlamentario no aspira a excluir a estas dos áreas de la fiscalización del Parlamento. Todo lo contrario, hoy en día el objeto del control es notablemente más amplio, en virtud de que también la actividad gubernamental ha ido incrementándose de modo considerable. Junto al aumento de las actividades que el Estado social tuvo que asumir (educación, salud, vivienda, servicios) y a la creciente participación del mismo en otras áreas hasta entonces ajenas para él como los bancos, las empresas, la influencia en la dirección, la economía, etcétera, se ha demostrado que al Estado le son ajenos muy pocos sectores de la vida social y su actividad penetra en casi la totalidad de las tareas sociales. En el mismo sentido en el que han ido aumentando las actividades del gobierno, también lo ha hecho el objeto del control parlamentario, pues creemos que casi ninguna de las actividades gubernamentales debería hoy permanecer al margen de dicho control.

Con alguna frecuencia, cuando se habla del objeto del control parlamentario, se suele afirmar que dicha fiscalización o control recae sobre la política gubernamental —*lato sensu*—; sobre la actuación positiva o negativa del Ejecutivo. Lo anterior sin duda es verdad pero sólo parcialmente, porque, partiendo de esta obviedad, un análisis más detenido de dicha función del Parlamento demanda incluir algunos elementos que deriven directamente del tipo de actividad gubernamental que pretende controlarse o, si se prefiere, de la materia sobre la que en un momento determinado actúa el Ejecutivo y de los instrumentos que ha utilizado para la realización de tal fin, por ejemplo, la política de orden público, la política de defensa,<sup>191</sup> la política exterior,<sup>192</sup> la política

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>191</sup> Piénsese en este sentido en la necesidad que pueden plantear los gobiernos de adquisición de determinado tipo de armas, bombas bacteriológicas, etcétera, todo ello no puede permanecer ajeno al control del Parlamento.

<sup>192</sup> Sobre este particular véase Remiro Bretons, Antonio, “Comentarios a los artículos 93 y 94”, *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978...*,

económica,<sup>193</sup> etcétera. Así como cuáles han sido los instrumentos que ha utilizado para satisfacer los requisitos que esa política específica y ese momento en particular exigían, *u. gr.* reglamentos, tratados o simples políticas administrativas.

En efecto, ya no sólo las grandes decisiones políticas son hoy objeto del control parlamentario, sino también todas aquellas actividades gubernamentales que afectan a la vida del ciudadano de una forma indirecta. Pero ello no debe conducirnos a sostener que el control parlamentario haya de ser necesariamente ilimitado; por el contrario, el sentido común y el hecho de que ninguna disposición constitucional así lo establezca, nos impone aceptar como hipótesis de partida que tal control puede tener limitaciones materiales como requisito para su propia existencia.

Dicho lo anterior, resulta evidente que la intensidad del control parlamentario en unas actividades será más acentuado que en otras, es decir, este control deberá graduarse atendiendo a determinadas circunstancias; en las líneas siguientes intentaremos presentar diversos ejemplos de lo que hemos llamado intensidad del control parlamentario, intensidad que no quiere decir exención de control. Para ser coherentes con esa idea de gradualidad que hemos propuesto, partamos del punto cero, empecemos por destacar aquellas actividades en donde el control parlamentario no debe existir.

En primer lugar, cabría excluir de este control a las actividades del Poder Judicial, pues goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. No queda, sin embargo, al margen del control parlamentario la llamada “política judicial”. En el caso de las medidas adoptadas por la dependencia gubernamental del ramo (Secretaría o Ministerio de Justicia), su control es similar al

---

*cit.*, t. VII, pp. 429 y ss.; *id.*, “El poder exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 205, junio-septiembre de 1985, pp. 67 y ss.; Pérez Tremps, Pablo, “El control parlamentario de la política exterior”, en Garrorena, Ángel (comp.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Murcia, Tecnos, 1990, pp. 271 y ss.

<sup>193</sup> En este sentido, por ejemplo, los acuerdos económicos o los pactos políticos entre diversos actores sociales no deben sustraerse al control parlamentario.

de los actos de cualquier otro ministerio o Secretaría de Estado. Y por lo que se refiere a los actos del Consejo del Poder Judicial, aunque es un órgano constitucional independiente del Parlamento, son normales las comparecencias ante éste de su presidente para la presentación de memorias, etcétera.

En segundo lugar, existe otro bloque de funciones que no es que estén exentas de la fiscalización parlamentaria, sino que tal control es de menor intensidad. Dicho de otra forma, el Parlamento debe cuestionarse cuándo su participación es oportuna y necesaria y cuándo no sólo no aporta nada, sino que entorpece el correcto funcionamiento de los restantes órganos estatales, en este caso nos referimos sobre todo a cuestiones de defensa, tanto interna como exterior; desde luego que el Parlamento, como máxima institución representativa, puede entrar a conocer en estas materias, de lo que se trata es que dicho control se efectúe bajo ciertas modalidades que permitan preferir las razones de seguridad importantísimas en todo Estado contemporáneo.

Continuando en esa escala ascendente de graduación del control, existe un tercer grupo que estaría integrado por esas entidades o agencias, que los administrativistas suelen llamar autónomas o independientes que surgieron, al menos, en los Estados Unidos, con el ánimo de descargar los poderes ejecutivos del presidente —*independent agencies*— en aquellos sectores en los que era necesario atender más que a criterios de tipo político a criterios científicos y profesionales en determinados sectores económicos, sociales y culturales de relevante importancia, como la política monetaria, la educación especializada, la política financiera, el mercado de valores, la energía nuclear, etcétera, y a los que en nuestro derecho les hemos dado la categoría, en muchos casos, de órganos autónomos. Pues bien, este sentido de autonomía (necesaria, ni duda cabe, en muchas ocasiones dados los criterios técnicos y profesionales que se requieren en esos ámbitos) no puede ser sinónimo de inmunidad frente al Parlamento, órgano de representación y de control en todo Estado democrático, quien puede y debe valorar críticamente los resultados de las actividades que en dichos órganos se desarrollan.

Una cuarta línea de control debería discurrir sobre las relaciones internacionales.<sup>194</sup> También el Parlamento puede controlar al gobierno cuando pretenda firmar algún tipo de tratado o convenio internacional,<sup>195</sup> incluso en este caso la doctrina ha reconocido que no existe suficiente control por parte del Parlamento,<sup>196</sup> en su fase de negociación, fijando algunas condiciones políticas para la negociación internacional, a través de distintos mecanismos seguir la negociación y manifestar sus puntos de vista en función de los asuntos acordados, etcétera; en la fase de conclusión manifestando sugerencias, etcétera.

Pero sin duda, la actividad del gobierno en política exterior no se agota en la negociación de un tratado internacional. El Ejecutivo, a quien desde tiempos muy remotos se le encomendó la interacción con otros Estados, suele participar en muy diversas ocasiones en otro tipo de actividades internacionales, piénsese por ejemplo en las cumbres de jefes de Estado y de gobierno, en la actuación estatal en foros internacionales (Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Organización de Estados Americanos, Grupo de los 7, cumbres iberoamericanas, etcétera) y en un sin fin de organizaciones mundiales.

## 6. *Con o sin sanción inmediata*

El último elemento que hemos comprendido dentro de nuestro concepto de control parlamentario, es el relativo a la sanción. En primer lugar, debemos señalar que en torno a la idea de sanción tampoco existe consenso. Algunos autores estiman que la actividad de control presenta dos aspectos indisolubles y vinculados; por un

---

<sup>194</sup> Tras la consolidación de Unión Europea podemos decir que este control se encuentra en primerísimo lugar en los Parlamentos de los países miembros.

<sup>195</sup> Con independencia del control previo de tratados internacionales que pueda realizar el Tribunal Constitucional en aquellos países en los que exista este control.

<sup>196</sup> *Cf.* Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, p. 277.

lado, el examen y la evaluación de la acción del gobierno y, por otro, la exigencia de responsabilidad derivada de esa acción, o de forma más general, la imposición de una sanción, como resultado de la evaluación efectuada.<sup>197</sup> La exigencia de responsabilidad al gobierno aparecería como el ejemplo típico del control parlamentario, al unir examen, evaluación y sanción.

Cuando nosotros aludimos al concepto sanción nos estamos refiriendo a lo que la doctrina italiana ha llamado *responsabilidad política difusa*,<sup>198</sup> entendida como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende, producto de las reacciones sociales que derivan de los actos de control ejercidos en las cámaras.

Así, la fuerza del control parlamentario descansa más en la sanción indirecta que en la directa;<sup>199</sup> más que en la destitución inmediata del gobierno, en obstaculizaciones futuras, en desgaste de su imagen y en remoción a través del juicio que emitirá el cuerpo electoral en las urnas.

---

<sup>197</sup> Véase Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 241.

<sup>198</sup> Giuseppe Ugo Rescigno sostiene que además de la responsabilidad política concreta inmediata, hay, sin duda alguna, una “responsabilidad política difusa”, una posibilidad de debilitamiento político del gobierno producto de las relaciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las cámaras. Rescigno, Giuseppe Ugo, *La responsabilità politica*, Milán, Giuffrè, 1967, pp. 113 y ss. En el mismo sentido parece entenderlo Manzella, quien reconoce abiertamente que la disciplina de partidos hace que la remoción parlamentaria del gobierno sea casi una hipótesis de escuela, “pero sería erróneo extraer de estas observaciones la conclusión de la inexistencia de una actividad parlamentaria de vigilancia y de crítica, que comporta la posibilidad de contraposición dialéctica entre las cámaras y el gobierno”. Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, p. 355. Y en otra de sus obras ha sostenido que “la función de control parlamentario sobre el gobierno encuentra ahora una nueva manera de configurarse en [un] esquema doble: examen crítico de la actividad del gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción [y] examen crítico abocado a rectificaciones o modificaciones parciales de las directrices políticas del gobierno”. “Le fusioni del Parlamento in Italia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Roma, núm. 1, 1974, pp. 375 y ss.

<sup>199</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 25.

Vale la pena traer aquí aquella afirmación que hacía Steffani en el sentido de que esta concepción de control se mueve más en la expresión de ver al Parlamento (a las minorías) “como un mero revisor y se le aleja de la pretensión determinante de un poder sancionador decisivo”.

Si la idea de eficacia del control parlamentario antes sólo se predicaba cuando era viable la exigencia de responsabilidad política del gobierno por el Parlamento, hoy dicha eficacia sólo es posible si la vinculamos con responsabilidad política difusa, es decir, con la capacidad de afectar el apoyo que el gobierno ha obtenido del pueblo a través de las elecciones. La exigencia de responsabilidad política inmediata a través de una sanción es ahora la excepción y no la regla.

### III. LOS NUEVOS Y VIEJOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

Es oportuno iniciar este apartado poniendo de manifiesto que la eficacia que han tenido los instrumentos de control en la vida parlamentaria mexicana ha sido limitada, e incluso su desarrollo ha quedado estancado, lo anterior encuentra explicación en la inercia que aún tiene nuestro sistema político por la coincidencia de una mayoría del mismo partido en el Congreso mexicano y en la titularidad del Ejecutivo federal, situación que después de las elecciones de 2018 vuelve a presentarse. El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas cámaras y ostentado por tanto tiempo, casi setenta años, la Presidencia de la República, asfixió en gran medida la fuerza de todos los instrumentos de control que regula nuestra Constitución.<sup>200</sup> Superada esta etapa, por la consolidación de una pluralidad cada vez más asentada en nuestros órganos representativos y la alternancia, en 2000 y 2006, en la titularidad del Ejecutivo federal, los

---

<sup>200</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994, p. 21.

problemas más sentidos que enfrentan hoy los instrumentos de control parlamentario son, por un lado, la falta de una regulación adecuada para que los mismos puedan ejercerse con eficacia y den resultados palpables; por otro lado, la oposición parlamentaria debe empoderarse como tal y entender que a ella le corresponde actualizar, optimizar, reformar y legislar sobre las lagunas y vacíos que en torno a dichos instrumentos tiene la legislación mexicana; a nuestro juicio sólo en la órbita de la oposición dichos mecanismos de control alcanzarán su sentido más preciso y reportarán mejores beneficios no sólo a la idea de limitación del poder mediante pesos y contrapesos, sino que permitirá la articulación de una oposición cada vez más responsable y actuante en nuestros órganos legislativos que hoy nuevamente son necesarios como límites al poder.

### 1. *El procedimiento de creación de normas con rango de ley*

Dos son principalmente las características que podemos señalar como esenciales para considerar al procedimiento legislativo, al que ya hemos dedicado un amplio análisis en los capítulos tercero y cuarto, como instrumento de control parlamentario, a saber: *a)* la participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes, y *b)* la publicidad.

Como hemos visto, las normas jurídicas, con rango de ley, aprobadas por el Parlamento (órgano representante de la voluntad nacional) llevan implícita la idea de que en el proceso de elaboración de estas normas se incorporen el mayor número de voluntades presentes en las cámaras. A este respecto, Rubio Llorente ha señalado que: “la representación política plantea la necesidad de entenderla como una representación no tanto de individuos sino cuanto de los grupos en los que se encarna la sociedad”.<sup>201</sup>

Entre las voluntades que se concentran en el Parlamento, la mayoría, por ser tal, tiene asegurada su presencia en el debate, de-

---

<sup>201</sup> Rubio Llorente, Francisco, “El Parlamento y la representación”, *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, t. I, pp. 155 y 166.

liberación y aprobación del proyecto legislativo, de eso hemos ya dado cuenta. El problema se ha planteado, por consiguiente, en la forma o maneras en la que debe garantizarse la participación de las minorías en todo el discurrir del procedimiento legislativo y no sólo en un momento determinado.

Nosotros, desde hace mucho tiempo, hemos dividido al procedimiento legislativo en tres fases, que hemos analizado detenidamente con anterioridad, a saber: iniciativa, discusión y aprobación e integración de la eficacia. En las dos primeras etapas es donde fundamentalmente encontramos oportunidades para ejercer control parlamentario; la facultad de iniciativa legislativa que de conformidad con la Constitución (artículo 71 fracción II) poseen los diputados y senadores es un mecanismo importantísimo no sólo de control, sino también de participación en las decisiones trascendentes del país; esta participación se traduce en todos los ámbitos del quehacer político, dando un verdadero sentido a la orientación política del Estado. Ni duda cabe que el grave debilitamiento que ha experimentado el Poder Legislativo mexicano, deviene fundamentalmente de dos situaciones históricas relevantes: la primera el haber declinado durante mucho tiempo su facultad de iniciativa al presidente de la República, consecuencia lógica de la mayoría absoluta que durante mucho tiempo tuvo en las cámaras un solo partido político; situación, que si bien empezaba a cambiar, se vio eclipsada de nueva cuenta primero por el Pacto por México,<sup>202</sup> que redujo la participación del Congreso mexicano a un simple órgano de discusión y aprobación de las

---

<sup>202</sup> El Pacto por México fue un compromiso suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el presidente electo Enrique Peña Nieto y los presidentes de los partidos políticos mayoritarios en el Congreso. El Pacto enlistó de manera sucinta 95 objetivos deseables en torno a cinco grandes temas: derechos y libertades sociales; acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática. Estos acuerdos concentraron 136 propuestas del Ejecutivo y de diversos grupos parlamentarios que se reflejaron en 12 iniciativas sobre las siguientes materias: educativa, energética, telecomunicaciones, política, hacendaria, financiera, transparencia, ciencia y tecnología, general de víctimas, competencia económica, seguridad social y justicia.

iniciativas gestadas en dicho Pacto, pues otra vez el presidente en lo individual o bien a través de su partido volvió a convertirse en el principal iniciador no sólo de las leyes, sino incluso de las reformas constitucionales y más recientemente los resultados de la elección de 2018 nos han hecho regresar al escenario de un presidente sumamente fuerte que tiene a disposición una mayoría amplia en las cámaras. La segunda causa radica en la falta de profesionalización de algunos legisladores y la inexistencia de órganos de apoyo técnico que contribuyan a mejorar el trabajo legislativo de nuestras asambleas representativas. Corresponde a la oposición apoyar con mayor decisión los servicios de apoyos técnico ya que si bien, tampoco, la mayoría cuenta con este tipo de apoyos su cercanía con el Ejecutivo, en gran medida, amortigua, cuando no suple, las deficiencias de la Cámara que funge como de origen, en el procedimiento legislativo.

En el caso de la etapa de discusión y aprobación, el objeto del debate, discusión y, en su caso, aprobación, va desde la iniciativa, pasando por el dictamen de la comisión correspondiente, hasta llegar al proyecto de ley. Esa mutabilidad del objeto de discusión y aprobación, en las etapas del procedimiento, exige la creación de instrumentos y mecanismos que garanticen que la oposición (incluidas las minorías) participe en todas las fases del mismo y conozca los diversos objetos (proyectos, dictámenes, enmiendas) que serán discutidos y aprobados en cada etapa.

En el anterior contexto, y sólo por citar algunos ejemplos, recobran una dimensión importante la elección de los legisladores que forman parte de los órganos de gobierno y dirección de las cámaras, así como la integración de las comisiones parlamentarias en los que deben, desde luego, participar los grupos parlamentarios de oposición; recordemos que una regla de oro en la composición de las comisiones es recurrir al principio de proporcionalidad. En el amplio ámbito de la discusión y aprobación de una norma con rango de ley tiene mucho sentido contar con una regulación que garantice la presentación de iniciativas, de enmiendas o propuestas que puedan incorporarse al dictamen (votos particulares) por parte de los legisladores o grupos parla-

mentarios de oposición; en resumen, a lo que nos estamos refiriendo es a que la oposición debe tener garantizada con toda claridad su participación, vía ley o reglamento, en el amplio trabajo político y técnico que desarrollan las comisiones parlamentarias para alcanzar el consenso suficiente en la aprobación de una iniciativa de ley. Asimismo, en la parte de discusión en comisiones o en el Pleno es importante contar con normas que especifiquen los tiempos y turnos de sus intervenciones y que éstos sean garantizados y, desde luego, respetados.

El procedimiento legislativo se convierte también en un espléndido instrumento de control parlamentario a través de su publicidad, la cual debe acompañar todas las fases del mismo. No basta con publicar las normas del Congreso en el *Diario Oficial*; hacer público sólo el resultado es dejar en la oscuridad el proceso de integración y composición de las voluntades políticas que se manifestaron en sentido positivo, negativo o se abstuvieron, durante todo el proceso legislativo. Esta característica, como la anterior, deriva de la concepción del Parlamento como órgano representativo que impone no sólo la participación de todas las posiciones políticas representadas en su seno, sino que exige asimismo que esa participación se manifieste hacia el exterior, sea conocida por los representados, es decir, por la sociedad en su conjunto.

Si la aprobación de una norma con rango de ley se desarrollara sin publicidad el Congreso estaría cumpliendo formalmente con su facultad de legislar, pero estaría olvidando su función representativa, esto es, no estaría cumpliendo como el órgano que conecta al Estado con la sociedad. Esta idea tiene su fundamento en el entendimiento de que el Parlamento es la principal caja de resonancia de un Estado democrático y en que la publicidad es el mecanismo idóneo para proyectar a la sociedad lo que está ocurriendo al interior del órgano representativo. La información que genera dicha asamblea posee una enorme carga política y valorativa, nunca es neutral, y lo que persigue es crear o consolidar una opinión pública en favor o en contra de determinadas propuestas o posiciones que se recogerán en el texto final de la ley.

Aunque importantes las anteriores características no son, ni mucho menos, las únicas que convierten al procedimiento legislativo en un instrumento de control parlamentario, ni deben interpretarse de manera limitativa. El procedimiento legislativo, lo hemos advertido a lo largo de los capítulos que anteceden, es un escenario inmejorable para que todos los grupos que integran el arco parlamentario debatan, discutan, orienten y controlen la gestión administrativa y gubernamental del Ejecutivo. Si de algún instrumento de control parlamentario puede predicarse la multifuncionalidad, éste es el procedimiento legislativo.

## 2. *Controles financieros*

Las llamadas facultades *financieras* o *económicas*, denominadas así porque inciden en lo que comúnmente conocemos como el “poder de la bolsa”, es decir, en qué se gasta y cómo se gasta el presupuesto público, constituyen otra gama de mecanismos a disposición de los legisladores en los que es fácil percibir el control parlamentario. Esta función financiera de los Parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos es una de sus más tradicionales funciones; si alguna actividad parlamentaria fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias<sup>203</sup> fue la capacidad de las asambleas estamentales para autorizar o limitar los gastos del monarca.

En nuestro derecho podemos incluir en estos instrumentos tres de las facultades que regula el artículo 73 constitucional como

---

<sup>203</sup> Carta Magna inglesa, que data de 1215, prohibía, en su artículo 12, la existencia de tributos sin el consentimiento del Consejo común (*Magnum Consilium*) que ejercía en cierta medida la de representación política consintiendo los tributos. En los *Bill of Rights* de 1689, el acuerdo del Parlamento era ya necesario para imponer nuevos tributos. En las Cortes españolas, también la imposición de tributos, diríamos hoy impuestos, devino en una facultad de control, en 1283, Pedro III otorgó a las Cortes catalanas la garantía de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de éstas. Lo mismo haría Fernando VI de Castilla en 1367. Y quién puede olvidar hoy la expresión de las primeras trece colonias de América que señala: “no taxation without representation”.

facultades del Congreso para: *a)* dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, *b)* aprobar los mismos, *c)* reconocer y mandar pagar la deuda nacional, y *d)* la aprobación de la Ley de Ingresos; dos son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74 constitucional, a saber: *1)* la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y *2)* la revisión de la Cuenta Pública Anual.

No es este el lugar para analizar todas estas facultades presupuestarias, pues a ellas dedicaremos el capítulo sexto. Simplemente en el ámbito de los instrumentos de control parlamentario nos interesan los dos últimos a los que nos referiremos brevemente, destacando sobre todo aquellas características que ayudan a comprenderlos precisamente como mecanismos de este tipo de control. El primero de ellos, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública Anual, cuyas facultades son exclusivas de la Cámara de Diputados.

El proceso presupuestario, en su sentido amplio, importa etapas y actores de fuera y dentro del Congreso en sus fases de: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. En nuestro contexto, la Cámara de Diputados posee esta facultad exclusiva cuyas etapas son: iniciativa, discusión y aprobación, integración de la eficacia, inicio de la vigencia, supervisión de ejecución, sanción de cuenta.

La participación del Congreso mexicano en el proceso presupuestario es evidente a través de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y de la revisión de la Cuenta Pública que analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo. En el primer caso es indudable que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto está dando, o debería dar, una determinada orientación económica y social a las prioridades del gasto público. El artículo 74 constitucional, en su fracción IV, autoriza ampliamente a dicha Cámara no sólo para aprobar anualmente el presupuesto —previo examen, discusión— sino también para, en su caso, *modificar*

el proyecto enviado por el Ejecutivo federal; dotándole, asimismo, de facultades para establecer erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura.

Este es un instrumento en el que la participación de la oposición puede llegar a ser muy significativa pues el presupuesto, en su vertiente de mecanismo de control, se convierte también en un gran acuerdo político entre actores con capacidad de redistribución de asignaciones en el gasto público federal; asimismo, el presupuesto alienta la cooperación no sólo entre las diferentes corrientes ideológicas, representadas en los grupos parlamentarios, sino además en los proyectos del gobierno federal que, justamente por ser de interés de la oposición, deberá controlar y fiscalizar con mayor rigor. Incluso el presupuesto puede llegar a ser un factor de estabilidad y de gobernabilidad.

De otra parte, y muy cercana al presupuesto, está la facultad de revisión de la Cuenta Pública Anual, que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si los órganos fiscalizables se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Y en este contexto debemos hacer mención de los órganos técnicos encargados de constatar que el gasto haya sido correcto, esto es, que comprueban si el gobierno se ha ajustado a los lineamientos establecidos en el Presupuesto de Egresos y, en su caso, determinar las responsabilidades que resulten cuando se haya incurrido en inexactitudes o gastos injustificados.<sup>204</sup>

Como puede advertirse las funciones que desempeñan estos órganos parlamentarios son muy importante por lo mismo deben contar con un amplio grado de autonomía que les permita controlar, vigilar y fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos para que los gobiernos no incurran en malversaciones. Por con-

---

<sup>204</sup> Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, 1998, p. 385; Vega, Blázquez, Pedro de, “La configuración constitucional del Tribunal Constitucional en España”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 215-240.

siguiente, debe ponerse especial interés en elegir a quienes serán sus integrantes (para que éstos no tengan vínculos con el gobierno al que fiscalizarán o posean intereses en el mismo) y dichos nombramientos deberán contar con la anuencia de todos los grupos representados en el Parlamento (mayoría calificada). En suma, el fin último que se persigue es que no exista una comunidad de intereses entre controlante y controlado.

En el anterior contexto adquieren especial relevancia los trabajos que desempeñan las Comisiones Parlamentarias de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y, sobre todo la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. La objetividad con que se ejerzan los trabajos en dichas comisiones tiene que involucrar necesariamente a legisladores de oposición, que bien sea como integrantes o como presidentes de las mismas se conviertan en actores fundamentales para la aprobación del dictamen del presupuesto pero, sobre todo, para la fiscalización en el ejercicio del gasto público y es pertinente advertir que también en este contexto resultan significativos los trabajos técnicos de los órganos de la Cámara de Diputados como son el Centro de las Finanzas Públicas, y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, cuya intervención veremos más adelante.

Por otro lado, y de conformidad con el artículo 74 fracción VI, la Cámara de Diputados realizará la revisión de la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior de la Federación, organismo que goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad deben guiar el ejercicio de su función fiscalizadora.

El lugar indicado para abordar con mayor detenimiento las funciones de la Auditoría Superior de la Federación será el próximo capítulo pero, a grandes rasgos y con base en el artículo 79 constitucional, tiene competencia para fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos de los poderes de la Unión y entes pú-

blicos federales, entre muchas otras facultades que le asigna dicho precepto. A partir de 2008 ese artículo amplió y precisó las áreas de fiscalización que competen a la Auditoría, con base en dicha reforma constitucional la entrega a la Cámara de Diputados del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública —que tendrá carácter público— se hará a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, para los efectos de ser sometido al Pleno.<sup>205</sup>

Adicionalmente, y siguiendo las últimas reformas constitucionales de 2015 y 2106 que experimentó el artículo 79 constitucional,<sup>206</sup> la Auditoría tiene facultad para: fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios. También sobre el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Asimismo, podrá realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Dicho precepto constitucional señala igualmente que si del resultado de sus investigaciones la Auditoría lo considera pertinente podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales. Pero, hay que señalarlo, también podrá hacerlo respecto de los servidores públicos de los estados, municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, así como de los particulares cuando se trate de estos mismos recursos.

El citado precepto constitucional autoriza, asimismo, a la Auditoría para desarrollar visitas domiciliarias con el objetivo de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplica-

<sup>205</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 2008.

<sup>206</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 26 y 27 de mayo de 2015, y 29 de enero de 2016.

ción de fondos y recursos federales, en dichas inspecciones podrá solicitar que se le exhiban libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, para ello deberá seguir las formalidades establecidas para los cateos.

Estas facultades de la Auditoría han sido, a nuestro juicio, tímidamente ejecutadas y correspondería a la oposición un ejercicio más puntual de las mismas. No es posible que se dejen de aprobar cuentas públicas de sexenios anteriores, ni que los gobernadores no sean fiscalizados con mayor rigor y celeridad.

### *3. Participación del Congreso en nombramientos de relevancia constitucional*

Otro tipo de controles lo constituyen los nombramientos de determinados servidores públicos, entendidos éstos en su sentido más amplio, que deben ser electos, nombrados y/o ratificados por el Congreso de la Unión, esto es, por cada una de sus cámaras. Aunque no abordaremos todos y cada uno de ellos,<sup>207</sup> es pertinente señalar que las cámaras hacen una cantidad enorme de nombramientos que van desde presidente interino y sustituto hasta ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Veamos brevemente algunos de los nombramientos en los que interviene la Cámara de Diputados: titular de la Auditoría Superior de la Federación, integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, contralor interno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones; presidente, consejeros y titular de la contraloría general del Instituto Nacional Electoral, ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, entre otros; por su parte, el Senado de la República participa en: miembros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; comisionados y Consejo Consultivo del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información

---

<sup>207</sup> Para el análisis preciso de este tipo de nombramiento véase nuestro libro *El Congreso mexicano y sus retos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015, pp. 178 y ss.

y Protección de Datos, presidente y consejo consultivo del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, miembros de la Junta de Gobierno, Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, magistrados de los tribunales agrarios, integrantes del Banco Central y de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, embajadores y cónsules generales, integrantes de los órganos encargados de regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Coronales y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, empleados superiores de Hacienda. Fiscal General de la República. Magistrados electorales de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral, dos consejeros del Consejo de la Judicatura, presidente y miembros del consejo consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>208</sup>

Lo cierto es que en este tipo de nombramientos en nuestras asambleas se echa de menos una fuerte y amplia participación de la oposición al momento de valorar tales nombramientos. Incluso a este tipo de designaciones se han incorporado recientemente otras, fortaleciendo así la función controladora de nuestro Congreso y otros nombramientos han invertido el mecanismo de elección en favor de alguna de las cámaras, pero esta situación no se ha convertido en un incentivo de suficiente entidad para que la oposición participe con mayor decisión en la designación de determinados funcionarios. Ahora, con la incorporación de mecanismos *seudo* ciudadanos, se han incorporado a este tipo de nombramientos, que deben realizarse por el Congreso, una serie de comités *sui generis* de acompañamiento o supuestamente técnicos, carentes de legitimidad (como en el caso de los consejeros del Instituto Nacional Electoral o del comité de acompañamiento en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción) que han sustraído del ámbito del Congreso este tipo de nombramientos, desnatura-

---

<sup>208</sup> Tratándose de gobiernos de coalición deberá ratificar a los secretarios de Estado nombrados por el Ejecutivo federal, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina.

lizando así los nombramientos como verdaderos instrumentos de control parlamentario. A nuestro juicio, este tipo de nombramientos deben de reglamentarse, no a través de la endeble figura de los acuerdos parlamentarios, sino mediante la Ley Orgánica del Congreso. De tal manera que dicha regulación aporte estabilidad y certidumbre jurídica a las designaciones.

#### 4. *Comparecencias, preguntas parlamentarias e interpelaciones*

En un sistema democrático el encuentro entre los poderes Ejecutivo y Legislativo son un acto de gobernabilidad. Por ello las comparecencias de los miembros del gobierno frente al Congreso no deben de experimentarse como actos de excepción. A diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, donde los jefes de departamento son únicamente auxiliares del Ejecutivo, en nuestro país:

...la Constitución no (los ha) considerado como ejecutores pasivos, irresponsables carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativas para el desempeño de las funciones de administración y como intermediarios entre el Ejecutivo y el Congreso, con carácter de informantes en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del jefe del Estado.<sup>209</sup>

Por lo anterior, el trato y la comunicación entre los órganos de la administración y el Congreso debe entenderse precisamente como una relación constante y frecuente no sólo de información sino también de control; de ahí el acertado comentario de Tena Ramírez al indicar que la convocatoria a comparecer dirigida a los miembros del gabinete es, en realidad, un emplazamiento al presidente, en tanto que éstos no tienen responsabilidad política de sus actos sino que dependen de las decisiones presidenciales.

---

<sup>209</sup> Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis, 1959, p. 253.

Cuando concurren a explicar o informar, lo que explican y de lo que informan son decisiones presidenciales.<sup>210</sup>

Las comparecencias de los miembros del gabinete frente al Congreso se regulan en el artículo 69 constitucional, párrafo segundo, y están íntimamente relacionadas con el informe que, por escrito, debe presentar el presidente de la República en el que manifieste “el estado general que guarda la administración pública del país” en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso. Respecto del cual cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante preguntas por escrito y *citar* a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.<sup>211</sup>

Otro tipo de comparecencias son las que regula el artículo 93 constitucional, párrafo primero, en éste se obliga a los secretarios de despacho, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, a “dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”. Asimismo, la Constitución en el párrafo segundo del citado artículo regula otro tipo:

*Cualquiera* de las cámaras podrá *convocar* a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985, p. 261.

<sup>211</sup> En el conjunto de reformas que se integraron bajo el título de Reforma Política, se reformó este precepto y el artículo 93 para excluir de este tipo de comparecencias al procurador general de la República.

<sup>212</sup> El énfasis es nuestro.

Conviene señalar que la reforma constitucional de 2008<sup>213</sup> excluyó, de tales convocatorias, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales; no encontramos una justificación para que se exceptúe a estos sujetos de tales comparecencias, puesto que el número de organismos de esta naturaleza con que cuenta hoy la administración pública federal es considerable,<sup>214</sup> no obstante que el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala este tipo de comparecencias como obligación de los titulares de dichos organismos y así lo reitera el Reglamento de la Cámara en su artículo 124 inciso 2, fracción III.<sup>215</sup>

Como puede observarse, este tipo comparecencias son diferentes a las anteriores por tratarse de una facultad de las cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesario o pertinente solicitar la presentación de dichos funcionarios. En la práctica, el objetivo que persiguen las cámaras es recibir información e incluso cuestionar a los servidores públicos implicados cuando se discute una ley o se estudia un negocio que concierne a sus áreas de competencia. En este contexto es fácil inferir que les toca a las cámaras un papel más proactivo, ya que a éstas les toca citar, llamar, a los servidores públicos de que se trate. Finalmente, no hay que perder de vista la obligación que dicho precepto señala en el sentido de que dichos servidores deben dar respuesta a las preguntas e interpelaciones que les formulen los legisladores durante la comparecencia. Esta adición, a nuestro juicio, resulta

---

<sup>213</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 2008.

<sup>214</sup> Actualmente hay alrededor de 80 organismos descentralizados de gran importancia como son el IPAB, Capufe, Injuve, Conapred, Conacyt, entre otros.

<sup>215</sup> Adicionalmente, conviene subrayar que cuando se reformó el párrafo segundo del artículo 93, no se tuvo presente la concordancia que este párrafo tenía con el siguiente (tercero) del mismo precepto con relación al objeto de fiscalización de las comisiones de investigación. Nuevamente la forma ligera y descuidada de reformar la Constitución deja flancos abiertos para la interpretación, con los riesgos que ello implica. Sin duda el Constituyente Permanente al momento de reformar la Constitución debe ser muy cuidadoso y escrupuloso con el impacto constitucional.

inocua, ya que una comparecencia de esta naturaleza, es decir, en sede parlamentaria implica, por su propia naturaleza, un diálogo, una plática, una discusión que exige preguntas y respuestas, sin las cuales no existe tal.

No obstante la meridiana claridad de los preceptos constitucionales, las comparecencias de servidores públicos no acaban por entenderse ni en el ámbito parlamentario ni en el judicial, para muestra de tal afirmación, damos un ejemplo: con motivo de un decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió y resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 1/2003<sup>216</sup> promovida por un grupo de diputados en la que, entre otros preceptos, se impugnaban las fracciones XII y XXX del artículo 27 que regula como asuntos que compete despachar a la Secretaría de Gobernación los siguientes:

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la administración pública federal; *comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique*; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos

...

XXX. Informar al Poder Legislativo federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional, *a través de compa-*

---

<sup>216</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de febrero de 2015.

*recencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional;*

A juicio de los 170 diputados federales que promovieron dicha acción, las partes que se destacan son contrarias a la Constitución. Lo mismo resolvió la “Suprema” Corte y fueron declaradas inválidas dichas “fracciones normativas”. En realidad, como ya lo hemos expresado *supra* no era necesario señalar tales obligaciones en dicha Ley para que el titular de la Secretaría de Gobernación compareciera semestralmente ante el Senado, o bien, ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Aunque la citada Ley no establezca esa obligación con fundamento en el artículo 93 de la Constitución, la comparecencia puede solicitarse por parte del Senado de la República; el problema que se presenta en la práctica es que, no existiendo obligación expresa, una mayoría parlamentaria puede impedir que dicho servidor público comparezca.

En Estados donde la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se dan en un ámbito de gobernabilidad democrática, no es necesaria una norma que expresamente instruya este tipo de obligaciones, sobre todo en materias tan sensibles como la seguridad nacional y la política criminal.

Con relación a la pregunta parlamentaria y a las interpelaciones, no obstante que desde la doctrina había pronunciamientos para su incorporación en nuestro derecho, la pregunta parlamentaria en México no existió sino hasta la reforma constitucional de agosto de 2008 que la incorpora en los artículos 69 y 93 y precisada en el primero de los artículos mediante reforma de 2014 y la vincula con el informe escrito que debe presentar el presidente de la República en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso. Así, el párrafo segundo del artículo 69 señala que:

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directo-

res de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Es importante señalar en primera instancia que esa pregunta por escrito que cada una de las cámaras puede realizar al presidente de la República no está regulada en los reglamentos parlamentarios.<sup>217</sup>

Con relación al artículo 93, la reforma consistió en permitir que cuando las cámaras convoquen a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a *interpelaciones o preguntas*. Asimismo, la adición del párrafo cuarto permitirá a las cámaras requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante *pregunta por escrito*, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

De esta forma, ambos reglamentos de las cámaras regulan la pregunta a los servidores públicos; en el caso de la Cámara de Diputados mediante la pregunta parlamentaria por escrito en el Pleno se podrá solicitar información a los servidores enunciados en el artículo 93 constitucional. Las áreas temáticas en las que pueden formularse preguntas son las mismas en las que se divide la glosa del informe presidencial, a saber: política interior y exterior, política social y económica. Para tales efectos los legisladores deberán formular sus propuestas, ante sus respectivos grupos

---

<sup>217</sup> Sobre el particular nos remitimos a los comentarios hechos en *El Congreso mexicano...*, *cit.*, pp. 197 y ss.

parlamentarios,<sup>218</sup> de manera concisa y referirse sólo a un tema de interés general<sup>219</sup> para permitir una respuesta directa.

Corresponde a la Junta de Coordinación Política recibir las propuestas de los grupos y de los diputados independientes, y en un lapso no mayor a diez días, hacer la propuesta de Acuerdo Parlamentario en donde establezca: *a)* número total de preguntas, *b)* número de preguntas que corresponde a cada Grupo atendiendo al criterio de proporcionalidad, y *c)* texto de las preguntas admitidas. Aprobado dicho Acuerdo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara hará llegar al funcionario las preguntas, quien deberá responder en un lapso de quince días, contados a partir de la recepción de las preguntas. Las respuestas que los funcionarios del Poder Ejecutivo federal envíen a la Mesa Directiva se harán del conocimiento del Pleno y se publicarán en la *Gaceta Parlamentaria* y en la página de Internet de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, el Reglamento de esta Cámara establece que el presidente turnará a las comisiones relacionadas con la materia, las respuestas de los servidores públicos para su correspondiente análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones. Dichas comisiones tendrán un plazo de quince días, contados a partir de la recepción del turno por parte de la Mesa Directiva, para formular conclusiones y, en su caso, recomendaciones que se enviarán a la Junta para su conocimiento y a la Mesa Directiva para que dé cuenta al Pleno. Asimismo, el presidente enviará al titular del Poder Ejecutivo federal, las conclusiones o recomendaciones de las comisiones una vez que haya dado cuenta al Pleno.

Por su parte, el Reglamento del Senado distingue tres tipos de preguntas por escrito; para las primeras establece que cuando se esté realizando el análisis del informe del presidente de la República a que se refiere el artículo 69 constitucional, el Senado puede solicitar mediante pregunta por escrito que amplíe la información

---

<sup>218</sup> En 2015 y mediante reforma al Reglamento se reconoció este derecho de formular preguntas parlamentarias a los diputados independientes.

<sup>219</sup> El mismo Reglamento señala que las propuestas que sean de interés personal de quien las formula y las preguntas múltiples, no serán admitidas.

relativa. La Junta integrará las preguntas que formulan los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes y las presenta a la Mesa para someterlas al Pleno y, en su caso, remitirlas al presidente de la República; las respuestas de éste se turnan a las comisiones competentes y a los grupos parlamentarios, quienes las analizan, valoran y llegan a conclusiones. Tanto las preguntas como las respuestas que les recaigan, se publican en la *Gaceta* del Senado.

En segundo término, cuando por acuerdo del Pleno deban comparecer servidores públicos conforme al artículo 93 de la Constitución, con el citatorio se envían a los comparecientes las preguntas e interpelaciones que los senadores, en lo individual o en grupo, entregan previamente a la Mesa, sin menoscabo de que durante la comparecencia formulen otras preguntas o interpelaciones. Las preguntas e interpelaciones que hacen los senadores al compareciente, ya sea por escrito o en forma verbal, deben ser concisas y expresarse de tal modo que permitan una respuesta breve y directa. Cuando el compareciente, a juicio del presidente de la Mesa o de la Comisión no responda de esta manera le concede nuevamente el uso de la palabra al senador que formuló la pregunta o interpelación a fin de que señale las omisiones de la respuesta.

De conformidad con el Reglamento que venimos citando, cuando un servidor público no responda satisfactoriamente o evada las preguntas que se le formulan, el presidente de la Mesa o el de la Junta Directiva de la comisión le solicitará que a más tardar dentro de los cinco días siguientes al de la comparecencia responda por escrito y remita la información completa o la omitida. De no hacerlo, previo acuerdo del Pleno se le convoca a una segunda comparecencia, ya sea ante la misma comisión o ante el Pleno del Senado.

En el tercer caso se trata de las preguntas e interpelaciones a los servidores públicos referidos en el artículo 93 constitucional, sin mediar comparecencia, que deberán presentarse por escrito y firmadas por los senadores que las formulan en lo individual o

en grupo.<sup>220</sup> De aprobar el Pleno la pregunta o interpelación, el presidente la remite mediante acuerdo al servidor público a quien se dirige. De no aprobarla, se entiende por desechada. Tanto las preguntas como las respuestas que les recaigan se publican en la *Gaceta Parlamentaria*.

En la práctica, la pregunta parlamentaria, a nuestro juicio, tiene que pasar de un mero trámite para convertirse en un verdadero instrumento de control que se desarrolle, precisamente, en sesiones especiales de control parlamentario y que permitan el intercambio verbal y directo, y no sólo escrito, que propicie un verdadero diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante lo anterior, su reciente incorporación a nuestro derecho y sus lagunas y limitantes, la pregunta parlamentaria comienza a ejercerse por parte de los grupos parlamentarios. En la Cámara de Diputados y con motivo del segundo informe del presidente Enrique Peña Nieto, la Cámara de Diputados presentó 43 preguntas que correspondieron 10 al PRI, 8 al PAN y al PRD, 6 al PVEM, 5 a Movimiento Ciudadano, 2 a Nueva Alianza y 4 al Partido del Trabajo.<sup>221</sup>

Destacan de estas preguntas las presentadas por el PRI sobre la volatilidad financiera internacional, el nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, los resultados de la Cruzada Nacional contra el Hambre y la cobertura en educación. Mientras que el PAN solicitó respuesta a temas como: los hechos ocurridos en Iguala, acciones sobre la inseguridad pública y grupos delincuenciales, así como la forma en que se procuró la gobernabilidad en Guerrero. Por su parte, el PRD cuestionó sobre tópicos relacionados con la falta de aplicación de protocolos internacionales establecidos en casos como la desaparición forzada, por el caso de Iguala, Guerrero, y que, hasta el momento, mantienen en una incógnita sobre el paradero de 43 estudiantes normalistas.

---

<sup>220</sup> Las preguntas e interpelaciones se incluyen en el orden del día de la sesión inmediata del Pleno, en el apartado de proposiciones con punto de acuerdo. El autor o un representante de los autores pueden explicar el objeto y las razones de la pregunta o interpelación y a continuación se someten a debate y votación.

<sup>221</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* del 17 de febrero de 2015.

Por su parte y con motivo del Tercer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el Senado de la República entregó a la Presidencia 40 preguntas que los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM formularon a fin de precisar o ampliar información respecto a temas prioritarios como seguridad, derechos humanos y economía.<sup>222</sup>

El Grupo Parlamentario del PRI envió 16 preguntas entre otras ¿Qué resultados y beneficios tangibles ha tenido la reforma educativa en la educación básica, media superior y superior?, y ¿qué avances registra la instrumentación del Servicio Profesional Docente? Asimismo, cuestionó sobre los avances: del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2014; de los incentivos a la productividad en el campo para dejar atrás el asistencialismo; y los resultados del Instituto Nacional del Emprendedor y de la Red de Apoyo al Emprendedor. Sobre el Sistema de Justicia Penal preguntó: ¿cuál es la estrategia del gobierno para acelerar el proceso y si el modelo opera en el orden federal y en las 32 entidades del país, en la fecha que mandata la carta magna? Sobre las estrategias del sector salud para evitar que más personas se conviertan en diabéticas.

Por su parte el Grupo Parlamentario del PAN realizó 12 preguntas. En materia de política interior le interesaron los temas de seguridad, al señalar que en agosto de 2014 comenzaron las operaciones de la Gendarmería, que ha realizado 12 mil 637 acciones tácticas operativas en 13 entidades federativas y cuestionó ¿qué impacto ha tenido en la ciudadanía y mejora en las condiciones de seguridad las operaciones señaladas y de manera concreta cómo se puede evaluar objetivamente dicho impacto? También, preguntó: ¿por qué los sistemas de inteligencia e intercambio de información no advirtieron sobre la evasión de Joaquín Guzmán Loera y tampoco arrojaron información sobre los casos de Tlatlaya e Iguala? ¿Qué acciones concretas se han realizado para desarticular las finanzas de la delincuencia organizada? ¿A qué cantidad ascienden los recursos incautados bajo este rubro?, y

<sup>222</sup> Véase *Gaceta del Senado*, 15 de diciembre de 2015.

¿qué tipo de esquemas financieros o de negocio son los más utilizados por la delincuencia organizada para realizar sus actividades financieras?<sup>223</sup>

Los cuestionamientos del grupo parlamentario del PRD fueron siete e implicaron las siguientes temáticas: 1) crisis de los derechos humanos; 2) debilidad institucional frente a la delincuencia organizada, 3) combate a la corrupción, 4) privatización del sector energético, 5) incremento de la deuda pública, 6) privatización de servicios e infraestructura pública, y 7) bonos de infraestructura educativa.

El Grupo Parlamentario del PVEM realizó únicamente tres preguntas: respecto a la Ronda Uno, solicitó detalles sobre el impacto que tendrán estas licitaciones en el desarrollo económico nacional y en especial en el sector energético, así como información sobre las acciones para la protección del medio ambiente en los campos licitados. También preguntó: ¿qué acciones ha realizado su gobierno para mejorar la infraestructura educativa?, y ¿cuáles son algunos beneficios tangibles que ya se desprenden de cada una de las 13 reformas estructurales aprobadas durante la primera mitad de este gobierno?

De este ejercicio de análisis rápido de las preguntas y respuestas presentadas con motivo del segundo y tercer informe de gobierno del presidente Peña Nieto, podemos advertir las siguientes reflexiones; *primera*: los cuestionamientos que presentan los grupos parlamentarios no siempre cumplen los requisitos establecidos por los reglamentos, esto es, no se trata de preguntas concisas y que se refieran sólo a un tema de interés general, o bien, para el caso del Senado, que sean concisas y que permitan una respuesta breve y directa. *Segunda*: las preguntas que presentan los legisladores la más de las veces son temáticas, lo que ha obligado al subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación a dar respuestas muy extensas con información general de fácil acceso, es decir, información pública que no exigiría de una solicitud especial y en pocas ocasiones la respuesta

---

<sup>223</sup> *Idem.*

ofrece información específica o más detallada; esperemos que con un ejercicio más sólido y constante de este tipo de preguntas su ejercicio se vaya perfeccionando.

### 5. *Investigaciones parlamentarias*

Las comisiones parlamentarias de investigación fueron concebidas, desde su incorporación a nuestro texto constitucional en 1977, como órganos de control parlamentario, según se deduce del propio texto del artículo 93, el cual señala:

las cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tiene facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de *dichos organismos descentralizados* y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Sin embargo, no han alcanzado a nuestro juicio la importancia que este tipo de órganos posee en otros países con regímenes democráticos más consolidados que el nuestro.<sup>224</sup>

Si bien la exposición de motivos de la reforma política de 1977,<sup>225</sup> señaló como causas principales para fundamentar dicha reforma constitucional las siguientes: 1) encontrar fórmulas adecuada para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente; 2) que el Congreso coadyuvará en forma efectiva

---

<sup>224</sup> Conviene señalar que el Constituyente Permanente en la reforma al párrafo segundo del artículo 93 suprimió a los organismos descentralizados federales para ser convocados por cualquiera de las cámaras, no sólo no existió una razón para ello, sino que olvidó la concordancia entre dicho párrafo y el tercero (transcrito). Por lo anterior, es pertinente precisar que cuando este párrafo señala: “dichos organismos descentralizados”, se está refiriendo a organismos descentralizados “federales”. Nos referimos a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 2008.

<sup>225</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de ese año.

en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de esas corporaciones y esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se buscaba entre Ejecutivo y Legislativo, este tipo constitucional de comisiones no ha encontrado una regulación adecuada que les permita dar más y mejores resultados.

No abordaremos aquí la teoría general de estos órganos; a ello dedicamos los capítulos segundo y cuarto, ni las comisiones que se han creado a la luz de nuestra Constitución, a eso hemos dedicado otros escritos,<sup>226</sup> destinaremos estas líneas a señalar cuáles han sido los problemas y deficiencias que a lo largo de su historia han enfrentado este tipo de investigaciones, cuáles han sido sus aportaciones y cuáles son los ámbitos que deben regularse para conseguir una mayor eficacia.

Las comisiones de investigación, desde su incorporación al texto constitucional, se han enfrentado con los mismos problemas, sin que hasta la fecha se haya legislado en la materia para superar los obstáculos que impiden su eficacia. El tema se hizo de lado por lo menos en tres ocasiones recientes, a saber: en la reforma al artículo 93 de 2008, cuando se expidieron los reglamentos de las cámaras y con la aprobación de la reciente reforma político-electoral de 2014.

Hasta 2007 nosotros habíamos contabilizado 18 comisiones de esta naturaleza que se habían constituido en la Cámara de Diputados, ninguna en el Senado. Algunas de ellas han pasado desapercibidas y otras han generado una amplia polémica. Las primeras comisiones se enfrentaron a un primer inconveniente —esto es, el de los primeros años, posteriores a 1977— fue el escaso entendimiento de estas comisiones como instrumentos de control, en un Congreso cuya mayoría pertenecía al partido del titular de Ejecutivo federal en turno, lo que nulificaba, incluso, la existencia de estas comisiones, pues no se contaba con una oposición suficiente para crearlas. A lo anterior, se sumó una tergiver-

---

<sup>226</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, cit.; *id.*, *Treinta años de investigaciones...*, cit.

sada interpretación de dicho párrafo que durante muchos años llevó a que las mayorías parlamentarias interpretaran que, para la creación de este tipo de investigaciones, se necesitaba la anuencia o permiso del Pleno de las cámaras; situación que, resulta obvio, no contempla la Constitución<sup>227</sup> y que con cierta frecuencia suele argumentarse para evitar comisiones molestas para la mayoría en turno. En 1979, tan sólo a dos años de la reforma constitucional la comisión Banpesca recomendó, en su informe final, la necesidad de: “legislar en materia de facultades de investigación concedidas al Congreso de la Unión por el artículo 93 constitucional”. Esta recomendación sigue vigente a 40 años de la incorporación de estos órganos al texto constitucional.

Conforme la oposición fue llegando a la Cámara de Diputados, se vio superado el requisito de solicitar las tres cuartas partes de los diputados para la creación de este tipo de comisiones, pero no dejaron de enfrentar problemas. En muy diversas ocasiones el secreto bancario ha sido interpuesto por las autoridades investigadas para no proporcionar la información que le es solicitada por este tipo de comisiones, tal fue el caso de la segunda de las comisiones Banpesca, la del IPAB en sus diversas versiones, las comisiones que investigaron el actuar de diversos organismos de la administración pública y la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., así como la del caso ISOSA.

De hecho, un dato que merece ser mencionado es que cuando más pluralidad hay en dicha asamblea, se ha incrementado el número de comisiones de esta naturaleza. Lo anterior encontró su punto de culminación con la comisión Conasupo que, por la fuerza de la mayoría, fue concluida de mala manera, a inicios de octubre de 1996, pero ello no fue óbice para que se creara una segunda comisión que continuaría los trabajos de investigación, tan sólo un día antes de concluir el mismo mes y bajo la conformación de una nueva legislatura.

Por otra parte, este tipo de comisiones han hecho algunas aportaciones relevantes; por ejemplo, un resultado importante de

---

<sup>227</sup> *Idem.*

la comisión de investigación Conasupo II, fue la emisión de la Norma Técnica 316 emitida por la Secretaría de Salud en la que fijó en 50 bq/kg el límite máximo de radioactividad para la leche producida en los países europeos y que en México se puede consumir. Otra comisión que produjo de manera colateral resultados importantes es la que investigó al IPAB II, pues motivó la aprobación de las iniciativas de la Ley del Banco de México; la fusión de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores en una sola; la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a la postre la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En el ámbito de los ajustes a la regulación de este tipo de comisiones, podemos resumir los siguientes espacios de oportunidad: tiene que regularse con cuidado y precisión lo relativo a la solicitud de información por parte de los diputados integrantes de las comisiones investigadoras al Ejecutivo federal y en general a la administración pública. Con distintos argumentos, en la mayor parte de las comisiones creadas en estos años se les negó información relevante para sus pesquisas. Conviene regular las relaciones de estas comisiones y el Poder Judicial, así como los derechos que asisten a las personas o servidores públicos citados a comparecer ante sus integrantes. Otro aspecto en los que tendrá que ponerse especial atención es en que estos órganos cuenten con apoyos técnicos, propios o de la Cámara, suficientes para que apoyen las labores de investigación y se evite con ello la contratación de despachos privados. Una regulación más precisa exige los temas de los resultados o informes de las comisiones o sobre quién debe ejercer las presidencias de las mismas.

Las anteriores propuestas podrían hacerse por la vía legal y reglamentaria, resta decir que la regulación de estas comisiones en ambos reglamentos de las cámaras no es claro, lacónico, incluso en ocasiones es confuso y ello no contribuye al fortalecimiento de estos órganos.

Un aspecto que sí exigiría reforma constitucional y que hoy parece claro es el alcance de este tipo de comisiones cuyo ámbito

debe de ser más amplio,<sup>228</sup> su objeto de investigación cada vez es menor ya que los organismos descentralizados tienden a desaparecer, al igual que las empresas de participación estatal. Nosotros venimos proponiendo, desde hace tiempo, que las comisiones de investigación deben ser órganos parlamentarios de carácter temporal instados, preferentemente, por los grupos parlamentarios minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.<sup>229</sup>

Si lo que realmente queremos es que estas comisiones constitucionales funcionen debidamente e impacten en la vida política y social de nuestro país, es necesario discutir las y reformarlas con responsabilidad de Estado. Bien regulados, este tipo de instrumentos de control pueden ofrecer grandes beneficios al sistema de rendición de cuentas.

#### 6. *Dos nuevos instrumentos de control parlamentario a ejercerse a partir de 2018*

La reforma político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, integra dos mecanismos de control parlamentario a las competencias del Congreso mexicano. Por una parte, el artículo 74 que consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a partir de entonces, señala como una de éstas, en su fracción VII, que le corresponde: “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de

---

<sup>228</sup> Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México”, *Revista del Senado de la República*, núm. 3, t. 2, abril-junio de 1996, p. 19.

<sup>229</sup> Véase Mora Donatto, Cecilia Judith, *Treinta años de investigaciones...*, cit.

que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”.

El otro instrumento de control parlamentario con el que el Constituyente Permanente amplió las facultades de este tipo a la Cámara de Senadores es el establecido, por virtud de esa misma reforma constitucional, en el párrafo tercero del artículo 69 de la Constitución, que consagra:

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarda.

Este precepto no puede desvincularse de la facultad exclusiva del artículo 76 constitucional que en su fracción XI señala: Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada.

Resulta evidente que una vez aprobadas las reformas constitucionales que autorizan a la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el Senado la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, dichas facultades exigirán reformas tanto a la Ley de Planeación como a la Ley de Seguridad Nacional.

Por lo que hace al Plan Nacional de Desarrollo, conviene recordar que el artículo 26 de la Constitución señala:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

En su ámbito, la Ley de Planeación señala como

planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El conocimiento por parte del Congreso del Plan Nacional de Desarrollo no es nuevo, pues si bien la Ley de Planeación establece como una responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo, también le imponía al presidente de la República remitir el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso para su *examen y opinión*. A partir del 1o. de diciembre de 2018 la participación de la Cámara de Diputados ya no se reducirá sólo a examinar y opinar sobre el mismo sino, como señala la Constitución, le corresponderá a dicha Cámara aprobarlo; lo cual implicará que ambos poderes se pongan de acuerdo para alcanzar su aprobación. En este contexto deberá establecerse la fecha de presentación del Plan, así como los mecanismos y estrategias de trabajo de la Cámara de Diputados para su aprobación. Lo anterior representa una extraordinaria oportunidad para que ambos poderes logren armonizar el contenido del Plan y concretar sus metas; de otro lado dicho ejercicio de aprobación exigirá también que la Cámara no sólo apruebe el Plan sino que además lo vincule al Presupuesto de Egresos y ajuste y afine sus funciones

de seguimiento y control de los planes sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo en cuyo escenario los órganos protagonistas serán, como ya lo hemos venido advirtiendo, las comisiones ordinarias.

Hasta ahora, la Estrategia de Seguridad Pública ha formado parte del Plan Nacional de Desarrollo. Los documentos programáticos de la administración pública federal vinculados con el tema de seguridad pública son el complemento operativo que da sustento a dicha Estrategia que se encuentra plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, así como en el Programa Nacional de Seguridad Pública. Frente al anterior panorama es fácil inferir que, aunque dicho Plan y la Estrategia puedan continuar teniendo vasos comunicantes, esta última adquirirá una particular importancia, no sólo porque se trata de un tema sumamente sensible en la actualidad mexicana, sino porque corresponderá al Senado de la República su aprobación, es decir, a la asamblea, que en principio ostenta la representación territorial.

Adicionalmente, es conveniente no perder de vista la obligación que la propia Constitución establece al presidente de la República para que informe a la Cámara de Senadores sobre los avances de la misma. Esta obligación debe entenderse en cuanto nuevo espacio de comunicación entre poderes en un tema como la inseguridad, que no en pocas ocasiones agobia a amplias regiones de nuestro territorio.