



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Mora-Donatto, Cecilia

OPOSICIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

Cuestiones Constitucionales, núm. 23, julio-diciembre, 2010, pp. 121-151

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88516101005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 23, julio-diciembre 2010

## OPOSICIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

### OPPOSITION AND PARLIAMENTARY CONTROL IN MEXICO

Cecilia MORA-DONATTO

**RESUMEN:** Uno de los principales retos que enfrenta el Congreso mexicano es el de consolidar una oposición parlamentaria co-responsable que contribuya a que el Poder Legislativo se convierta en un órgano que colabore, fiscalice y sirva de contrapeso al Ejecutivo federal. Es decir, una oposición que ayude a construir los grandes acuerdos que necesita el Estado mexicano; para alcanzar tal fin, en el presente estudio se analiza lo que podría conocerse como el estatuto de la oposición, esto es, el conjunto de instrumentos con los que constitucionalmente cuenta la oposición parlamentaria para convertirse en una oposición seria y responsable.

**ABSTRACT:** One of the main challenges faced by the Mexican Congress is to consolidate a co-responsible parliamentary opposition, which contributes with legislative power to become a collaborating and supervising organ working as a balance for the Federal Executive Power. In other words, an opposition helping build the great agreements needed by the Mexican State. In order to reach such target, what could be known as the Statute of the opposition, meaning the group of instruments which the parliamentary opposition constitutionally counts on to become a serious and responsible one, is analyzed in the current work.

**Palabras clave:** Congreso mexicano; oposición parlamentaria; equilibrio entre poderes; separación de poderes.

**Descriptors:** Mexican Congress; Parliamentary Opposition; Checks and Balances; Separation of Powers.

### I. INTRODUCCIÓN

La oposición parlamentaria es tan importante en los sistemas democráticos que sin ésta no hay tales. La eficacia de cualquier democracia depende no sólo de la integridad del gobierno, sino de una oposición virtuosa; en la medida en la que ésta se encuentre bien equipada, mediante un estatuto jurídico claro, contribuye a la estabilidad y gobernabilidad de cualquier Estado, aun cuando no llegue a convertirse en gobierno pero persista en sus funciones de crítica propositiva, de control y orientación política. La oposición parlamentaria institucionalizada (distinta a la que se ejerce en la opinión pública, en el ámbito social y extraparlamentario) encuentra en los sistemas democráticos su mejor asidero para crecer y consolidarse. Por el contrario, la incapacidad de una oposición parlamentaria al momento de expresar demandas sociales, la irresponsabilidad de hacer de la demagogia y la protesta sus únicas banderas, constituyen una fuente de ingobernabilidad e inestabilidad política, innecesaria e indeseable en una democracia. En suma, los gobiernos necesitan una oposición parlamentaria fuerte y vigorosa que garantice no sólo el derecho al disenso de las minorías sino que se constituya en un verdadero poder institucionalizado.

En México, como en la mayor parte de los países de América Latina, no es frecuente encontrar estudios o análisis sobre el *rol* de la oposición; este es un debate que se ha dado sobre todo en países europeos con sistemas parlamentarios de gobierno y con partidos estructurados y sólidos, lo que demuestra que el tema de la oposición suele analizarse o adquiere mayor interés en democracias estables cuya diferencia, con las incipientes democracias latinoamericanas, radica en la debilidad de sus sistemas de partidos, en la volatilidad del voto y en la presencia de sistemas presidenciales en toda la región.

En nuestro país, después de las elecciones de 2006, tal parece que la oposición parlamentaria en México no acierta a encontrar su justificación y parece estar predestinada a ser la principal promotora de “marchas”, “diatribas” y “obcecaciones”, esa idea de que las reformas constitucionales o legales pueden impedirse por la vía de las plazas públicas llenas, tiene postrado a nuestro sistema democrático, pareciera que el único motivo e interés de los partidos políticos mexicanos radica única y exclusivamente en ser gobierno; esto es, soy gobierno luego existo; ¿qué acaso la mayor parte de los líderes políticos de otras latitudes, que han pasado a la historia, no se convirtieron en gobierno después de ejercer

una oposición inteligente? En realidad, ¿no existen incentivos en nuestro sistema democrático para constituirse como una oposición inteligente, constructiva y a la espera de la alternancia? Porque nuestra respuesta a la anterior interrogante es en sentido negativo, en el presente artículo pretendemos llamar la atención de la oposición parlamentaria mexicana para que haciendo un ejercicio de autocritica entienda que existen mecanismos, perfeccionables desde luego, que le corresponden por naturaleza (que le son connaturales) y que a través de estos es posible ejercer una oposición fuerte, ordenada y determinante que contribuya a la consolidación y fortalecimiento de nuestro incipiente sistema democrático.

## II. ¿CÓMO DEBEMOS ENTENDER EL CONTROL PARLAMENTARIO EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL?

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, el término control parlamentario no venía recogido en la mayor parte de las Constituciones, aunque en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, concretamente en Francia, a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de Julio” encabezada por Luis Felipe I (1830-1848).<sup>1</sup>

De esta manera, el control de las cámaras (o al menos de la que era electa) sobre el gobierno es una práctica que se viene desarrollando y recogiendo en los reglamentos de aquéllas desde aproximadamente 1875, pasando por dos interesantes procesos evolutivos en torno a 1918 y 1945. Durante este tiempo, el concepto ha experimentado una transformación muy considerable.

En un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba salvada

<sup>1</sup> Sobre el tema véase Galizia, Mario, *Studi sui repparti fra Parlamento e governo*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 138-147; Giraud, Emile, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, Sirey, 1938, pp. 109-111; Barthelemy, Joseph, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, V. Giard & Brière, 1904, pp. 217-251; Tomás Villaroya, Joaquín, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, pp. 385-424.

a través de la figura del refrendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos, a saber, la responsabilidad política, por un lado, y la responsabilidad penal, por otro (el *impeachment* inglés); más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. A mi juicio, esta es una distorsión de la responsabilidad política, que elimina toda configuración jurídica de los términos confianza y control, ya que aquélla se perfilaba como un concepto finalista, es decir la responsabilidad política consistía en la obligación moral de dimitir cuando se había perdido la confianza parlamentaria y había posibilidades de ser sujeto del *impeachment*. Evidentemente en este contexto no existe ninguna relación jurídica permanente entre Parlamento y gobierno.<sup>2</sup>

El distanciamiento de estas dos posturas se produce a partir de 1918 y durante los dos períodos de posguerra mundial. La primera de estas fases se experimenta en las nacientes Constituciones aprobadas tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que establecen la responsabilidad expresa del gobierno ante el Parlamento (siendo los primeros países en consagrirla: Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia).<sup>3</sup>

La constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que el control es un instrumento cuyas finalidades principales son: sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento.<sup>4</sup> La siguiente etapa, mucho más intensa, se presenta después de los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial. El ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a

<sup>2</sup> Véase Rescigno, Giuseppe Ugo, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 153-196; Barthélémy, Joseph y Duez, Paúl, *Traité de droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1933, pp. 169-171.

<sup>3</sup> Mirkine-Guetzévich, Boris, *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez Gendin, Madrid, Reus, 1934, pp. 13-16.

<sup>4</sup> Además de Mirkine-Guetzévich, Boris, *idem*, puede verse Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pp. 323 y 324.

través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*,<sup>5</sup> esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control.

Dentro de este contexto de permanente evolución del término control parlamentario existe una fase mucho más desarrollada, que aún no encuentra una clara juridificación, pero que sin embargo en el ámbito de la doctrina se ha discutido con alguna intensidad. Me refiero a un concepto más amplio de control<sup>6</sup> y específicamente al que vincula la noción de control parlamentario con dos ideas fundamentales: la responsabilidad política difusa<sup>7</sup> y el concepto de minoría parlamentaria.

Las anteriores posturas de la noción de control parlamentario colisionaban frontalmente con dos problemas fundamentales: por un lado, dejaban fuera del mismo a los ordenamientos en donde hay separación rígida de poder y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria y resultaba difícil encuadrar, en aquella noción de control, instrumentos tradicionales del derecho parlamentario a través de los cuales se ejerce un evidente control pero que no están ligados a sanción alguna, como es el caso de las preguntas o las interpelaciones. De otra parte, se concebía al Parlamento en su conjunto como el sujeto de dicho control y aunque la actual noción no niega esta evidencia, reconoce a las minorías parlamentarias como el agente más interesado en el ejercicio de

<sup>5</sup> Sobre este concepto véase “Indirizzo politico”, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1973, vol. XXI, pp. 134-171; Canosa, Raúl, “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, enero-marzo de 1990, núm. 67, pp. 125-152.

<sup>6</sup> Véase Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pp. 1677 y 1678; Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 205-227.

<sup>7</sup> Cf. Rescigno Giuseppe Ugo, quien sostiene que además de una responsabilidad política concreta, inmediata hay, sin duda alguna, una responsabilidad política difusa, es decir 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, *op. cit.*, nota 2, pp. 113 y ss.

éste, por cuanto entiende que en un Estado democrático la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría también tiene derechos.

De esta manera entendemos que, en las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario debe ser concebido como 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.

Esta noción de control parlamentario rebasa las limitaciones antes planteadas porque parte de la idea de que también en los regímenes presidenciales hay control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo e incluso, ocurre, además, que en el presidencialismo moderno el principio de división de poderes no es ya tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria, atenuada si se quiere, a cuyo servicio está la función de control que se ejercita a través de procedimientos diversos, al igual que sucede en los sistemas parlamentarios; y porque concibe la responsabilidad política difusa como la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno. Incluso autores, de la talla de Manuel Aragón, entienden que las minorías deben de tener garantizado el derecho de libre crítica, incluso, cuando ésta sea destructiva.<sup>8</sup>

Concebir así al control parlamentario es entender que el mismo es un control de tipo político; y, como tal, tiene como principal característica el ser subjetivo, es decir, dicho control no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración (como sucede con el control jurídico) pues tal valoración descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante. De esta manera, la apreciación que se haga de la acción del gobierno puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza así la cualidad de los titulares del control, que son

<sup>8</sup> Prólogo a Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, p. 13.

sujetos que se distinguen por su condición eminentemente “política”, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un proyecto alternativo.

De esta manera se hace evidente el carácter voluntario de este control, ya que su realización y desarrollo depende, o debiera depender, de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria. Este rasgo de voluntariedad puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

Hay que señalar también que, si de todo control se presume que su ejercicio forma parte de su resultado, tratándose del control parlamentario, esto se manifiesta más claramente, ya que el simple hecho de desplegar este control implica un resultado: evidenciar que el ejercicio del poder político, está siendo fiscalizado y controlado, en suma que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo lupa) y, en consecuencia, que las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada que, en todo sistema democrático, ejerce el Parlamento.

Por consiguiente, un resultado negativo en el desarrollo de este control no lleva necesariamente aparejada una sanción inmediata (salvo que así lo disponga una norma) pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del control, se trata, como sostiene Rubio Llorente, de un control cuya efectividad descansa más que en sanciones inmediatas o presentes, en la esperanza de sanciones mediáticas y futuras que el ejercicio del control podrían desencadenar.<sup>9</sup> De esta manera, lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

### III. LA IMPORTANCIA DE LA OPOSICIÓN EN EL EJERCICIO DEL CONTROL PARLAMENTARIO

El anterior concepto de control parlamentario dedica un lugar especial al papel o *rol* que juega la oposición y las minorías parlamentarias en

<sup>9</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 250 y ss.

este tipo de control. Afirmar que la oposición y que especialmente estas minorías son las más interesadas en el ejercicio del control parlamentario no quiere decir que las mayorías no desarrollen esta función, simplemente queremos destacar que por parte de la oposición y de las minorías parlamentarias hay un mayor interés por fiscalizar la labor del gobierno.

Generalmente las mayorías desarrollan mecanismos de control respecto de la acción del gobierno pero estos discurren, en la mayor parte de los casos, a través de mecanismos no institucionalizados, es decir, no transitan por la vía de las relaciones entre órganos (o intraorgánicas), sino externamente, a través de los líderes de la Cámara o del líder de la mayoría, cuando ambos no coincidan. Pero tratándose de este tipo de control, en el mejor de los casos estamos hablando de un “autocontrol”, es decir, de un control que ejerce la mayoría en las cámaras hacia una mayoría, del mismo partido político, que gobierna. En suma, 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 la defensa de aquella actuación para la que el gobierno se suele bastar a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es 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>10</sup>

Conviene en este momento establecer una distinción entre oposición y minoría parlamentaria ya que con alguna frecuencia suelen utilizarse como sinónimos. Entendemos que el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es mucho más amplio. La oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera, esto es, alternativa de un futuro gobierno. Se trata de la *oposición al gobierno* —que compartiendo los principios básicos del ordenamiento aspiran a ejercer el poder e influye en el mismo mediante su control cuando no es gobierno—. Mientras que las minorías parlamentarias no siempre pueden perseguir la sustitución del gobierno existente.<sup>11</sup>

En este sentido parece que hablar de mayorías y minorías atiende más a un criterio de tipo cuantitativo o numérico, mientras que hablar de oposi-

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>11</sup> Massari, Oreste, “Opposizione”, *Dizionario di Politica*, Turín, TEA, 1990.

sición atiende a un criterio de tipo cualitativo: la existencia de diferentes posiciones políticas, lo que equivale a decir que cada grupo representado en el Parlamento es un tipo distinto de oposición. Por otra parte, se han diferenciado dos acepciones de este concepto; en primer lugar la oposición en sentido objetivo, u oposición función, se refiere a la actividad dirigida a controlar la actuación del gobierno, condicionando e influyendo sobre la línea política, desde una orientación programática distinta y con vista a llegar a remplazarlo por otro equipo.<sup>12</sup> Por tanto, aquí lo que importa es la *actividad opositora* o de hacer oposición. En segundo lugar, el término oposición en sentido subjetivo, u oposición organización, que comprende los grupos excluidos del poder político y que representan intereses, principios o valores distintos a los sustentados por la mayoría (parlamentaria y gubernamental). Aquí se trata, sí, de minorías políticas.

En consecuencia, los mecanismos de control parlamentario deben estar en manos de las minorías parlamentarias, independientemente de que puedan o no 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>13</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 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.<sup>14</sup>

Por tanto, vale traer como referencia la afirmación de Forsthoff, quien entiende que una vez que el Estado se ha convertido en el centro de ope-

<sup>12</sup> Cfr. Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 44.

<sup>13</sup> Esta era la idea 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 oposición sistemática y no coyuntural, que a la vez que criticaba aquellas medidas negativas, propusiera las alternativas más idóneas.

<sup>14</sup> Cfr. Castillo Vera, Pilar del, "La oposición política", *Derecho político I*, Madrid, Universidad de Educación a Distancia, 1987, t. II, p. 123.

ración de los partidos... el interés por el control del gobierno se limita a la oposición, por tanto el control parlamentario es un asunto de minorías.<sup>15</sup>

Un correcto entendimiento del término control parlamentario contribuye, sin la menor duda, a una mejor comprensión de los instrumentos propios de este tipo de control recogidos en la Constitución mexicana y de la importancia y significado actual que tienen las minorías y la oposición parlamentaria en la fiscalización de la acción gubernamental y en consecuencia con la consolidación de nuestro sistema democrático. En las siguientes líneas haremos un seguimiento panorámico a los mecanismos que nuestra norma fundamental consagra como tales poniendo especial interés en las recientes reformas constitucionales.

#### IV. BREVES REFERENCIAS A ALGUNOS INSTRUMENTOS DE CONTROL COMO ESCENARIOS DE OPORTUNIDAD PARA EL TRABAJO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA MEXICANA

Antes de analizar los mecanismos de control es pertinente hacer algunas puntualizaciones, si bien, el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del Parlamento, como desde hace tiempo venimos afirmando,<sup>16</sup> ello no es obstáculo para entender que hay instrumentos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez. Es también oportuno señalar que la eficacia que han tenido estos medios en la vida parlamentaria mexicana se ha visto mediatisada por la coincidencia de un mismo partido en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas Cámaras y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control.<sup>17</sup> Superada esta etapa, el problema que ahora se presenta es la falta de una regulación adecuada para que los mismos cumplan con su objetivo.

<sup>15</sup> Forsthoff, Ernest, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 146.

<sup>16</sup> *Las comisiones de investigación de investigación como órganos de control...*, cit., nota 8.

<sup>17</sup> Esta misma apreciación la comparte 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.

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

En primer lugar de los mecanismos de control parlamentario podemos situar al procedimiento legislativo. A nuestro juicio, son principalmente dos las características que podemos señalar como esenciales para considerar al procedimiento legislativo como instrumento de control. En primer lugar, la participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Ciertamente estas normas son aprobadas por el Parlamento como órgano representante de la voluntad nacional pero, desde luego, ello exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en las cámaras pues todos los grupos parlamentarios ostentan idéntica representación.<sup>18</sup> Entre estas voluntades, la mayoría, por el hecho de serlo, tiene asegurada su presencia en el debate, deliberación y aprobación del proyecto legislativo, el problema se plantea, por consiguiente, en la manera de garantizar la participación de las minorías en todo el discurrir del procedimiento legislativo y no sólo en un momento determinado.

En efecto, el hecho de que el procedimiento legislativo esté integrado por una sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley, provoca una mutación constante respecto de su objeto; esto es, en las tres fases genéricas del procedimiento: iniciación,<sup>19</sup> deliberación y resolución, el objeto del debate va desde el proyecto de ley hasta el dictamen de la Comisión. Esa mutabilidad del

<sup>18</sup> En este sentido Rubio Llorente ha señalado que la representación política plantea la necesidad de entenderla como una representación no tanto de individuos cuando de los grupos en los que se encarna la sociedad. *Cfr.* “El parlamento y la representación política”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, t. I, pp. 155 y 166.

<sup>19</sup> El derecho 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 trascendentales 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 haber de dos situaciones históricas relevantes: la primera el haber “cedido” durante mucho tiempo su facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo, consecuencia lógica de la mayoría absoluta que durante mucho tiempo tuvo en las cámaras un solo partido político y la segunda con la falta de profesionalización en legisladores para presentar iniciativas viables.

objeto, en las fases del procedimiento, obliga, necesariamente, a articular suficientes mecanismos tendentes a garantizar la participación de las minorías parlamentarias en todas las etapas del procedimiento y frente a los diversos objetos de debate del mismo. En este contexto tienen sentido no sólo la elección de los miembros de los órganos de dirección de las Cámaras, en donde debe participar la oposición, y la especificación de los turnos de intervención de los grupos parlamentarios, sino más concretamente y vinculados al procedimiento legislativo tienen un mayor significado la facultad de iniciativa o la presentación de enmiendas, o bien, la adopción de técnicas que se siguen en otros países para incorporar al dictamen de la comisión las opiniones minoritarias, como pueden ser los votos particulares para su defensa ante el Pleno, la designación de una doble ponencia, por la minoría y la mayoría, técnica muy recurrida en el *Bundestag*, cuando el desacuerdo entre las dos posturas es diametralmente opuesto o irreconciliable. En suma, el amplio trabajo político y técnico que desarrollan las comisiones parlamentarias para alcanzar el consenso suficiente para la aprobación de una iniciativa de ley.

La segunda característica, que convierte al procedimiento legislativo en instrumento de control, es su publicidad, la cual reviste importancia no sólo al momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las voluntades. Al igual que la anterior, esta característica deriva de la definición 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. Si la actividad del Parlamento se desarrollara sin publicidad se cumpliría formalmente la competencia legislativa, pero el Parlamento no realizaría su función parlamentaria de representar, es decir, no serviría de conexión entre el Estado y la sociedad. Esta característica deviene de considerar al Parlamento como caja de resonancia, en donde la publicidad es la proyección hacia el exterior de la Asamblea, esto es, externar a la sociedad lo que está pasando al interior del órgano representativo. La información que el Parlamento envía a la sociedad no es aséptica y/o neutral, no se trata de una simple exposición, al contrario, es una información con una enorme carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones.

Es claro que las anteriores características no son, ni mucho menos, limitativas, y no son un obstáculo para destacar que el procedimiento

legislativo sea también una magnífica oportunidad para que todos los grupos que integran el arco parlamentario debatan, discutan y controlen la gestión administrativa y gubernamental, a través de esta función tan significativa.

## *2. Controles financieros*

Otros instrumentos de esta naturaleza son los llamados controles *financieros* o *económicos*, denominados así porque inciden en lo que comúnmente conocemos como el “poder de la bolsa”, es decir, qué se gasta y cómo se gasta. Dicha facultad financiera de los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos es una de sus más tradicionales funciones; vale recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias. Dentro de estos controles y en el ámbito del derecho mexicano podemos incluir: a) la aprobación de la Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), b) la revisión de la cuenta pública anual; c) la aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y d) para reconocer y pagar la deuda nacional.

De estos cuatro mecanismos de control nos referiremos, brevemente, sólo a dos de ellos que son, indudablemente, muy significativos para el tema que nos ocupa. El primero de ellos, la aprobación del PEF por parte de la Cámara de Diputados y, por otro lado, la revisión de la cuenta pública anual. En el primer caso y tratándose del PEF es indudable que la Cámara de Diputados al discutir y aprobar el Presupuesto está dando una determinada orientación económica y social a las prioridades del gasto público; pero si esta facultad es importante, tal vez su contraparte lo sea más, sobre todo en un país como el nuestro, nos referimos a la revisión de la cuenta pública anual que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si los órganos fiscalizables se ha 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>20</sup>

La labor de estos órganos es por demás importante y su correcto funcionamiento depende, en gran medida, de que los mismos cuenten con una elevada dosis de objetividad y autonomía pues a estos órganos compete vigilar que los gobiernos no incurran en malversaciones con el dinero público. En consecuencia, debe vigilarse que el titular y los integrantes de este tipo de órganos cuenten con la aceptación de todos los grupos parlamentarios y no tenga ningún vínculo con el gobierno que pretenden fiscalizar; es evidente que cuando existe una comunidad de intereses entre controlante y controlado es más difícil ejercer este tipo de controles.

En el anterior contexto recobra una especial importancia no sólo la Cámara de Diputados como el órgano poseedor de dicha facultad exclusiva sino la integración y el trabajo que desempeñan las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. De ahí que en estos órganos participe la oposición, como responsables (ya sea en la presidencia de dichas comisiones) o como integrantes activos y determinantes en la discusión y aprobación del dictamen del PEF. Adicionalmente, es muy relevante en este contexto la labor que desempeña el órgano de fiscalización superior de la federación, entidad que goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones y que, en virtud de una reciente reforma al artículo 79 constitucional,<sup>21</sup> deberá ejercer su función fiscalizadora conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

De manera genérica, y con base en el citado precepto constitucional, la entidad de fiscalización superior de la federación, tiene competencia para

<sup>20</sup> Para conocer sobre los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 385. Sobre el tema en otros países puede verse Vega Blázquez, Pedro de, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre de 1999, núm. 1, pp. 215-240.

<sup>21</sup> Reforma por la que se modifican las fracciones I y II y el actual párrafo quinto. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008.

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

La reciente reforma amplía pero, sobre todo, precisa las áreas de fiscalización que competen a la Auditoría, adicionalmente establece, acorde con las reformas constitucionales en materia de presupuesto, que la entrega del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública —mismo que tendrá carácter público— a la Cámara de Diputados se hará a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, para ser sometido a la consideración del pleno de dicha Cámara.

### *3. Participación de las cámaras en los nombramientos presidenciales*

Otro tipo de controles lo constituyen los nombramientos de determinados servidores públicos que deben ser nombrados 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 es pertinente señalar que las Cámaras nombran desde jueces y magistrados, hasta ministros de la Corte, pasando por el procurador general de la República, consejeros de la Judicatura Federal y los consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre muchos otros.

El Senado participa, por ejemplo, en la ratificación del procurador general de la República, ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda (artículos 89, fracciones III, IV y IX y 76, fracción II).<sup>22</sup>

Esta facultad, que en esencia corresponde al presidente, puede verse desde dos perspectivas, la primera radica en que el Senado ejerce un cierto control sobre la selección que el Ejecutivo ha realizado respecto de determinados nombramientos y que, en razón de su importancia, la Cámara Alta deberá pronunciarse sobre su ratificación. Sin duda, ésta tiende a garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por el Ejecutivo, pero en modo alguno esta facultad de control puede entenderse como la posibilidad de que el Senado pueda ejercer un voto de censura.<sup>23</sup> En este contexto, el control actúa en el sentido de provocar que el presidente

<sup>22</sup> Encontrándose en receso el Senado la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 89 fracción XVII).

<sup>23</sup> En los sistemas parlamentarios esta situación sí sucede, pues es dicha confianza la que puede hacer perdurar a un gobierno o en su defecto, y ante la perdida de la misma, llevarlo a su fin.

analice detenidamente no sólo el *curriculum vitae* de los funcionarios, sino también a que dicha propuesta emerja de una detenida y cuidadosa ponderación, no sólo de las aptitudes de aquél, sino de las necesidades del cargo que va a desempeñar.

Por otro lado, tales ratificaciones o designaciones deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales, es decir, el servidor público designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del presidente sino que recibe el aval de la Cámara Alta y esto, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política. Por tanto, no es baladí que el Senado colabore en este tipo de nombramientos, pues, en gran medida, está entregando su confianza y respaldo al servidor así nombrado, lo mismo puede afirmarse de la participación de la Cámara de Diputados en otro tipo de nombramientos. En consecuencia, ello exige también que las Cámaras desarrollen un examen riguroso de candidato que es sometido a su consideración.<sup>24</sup>

Otro caso, distinto a los anteriores, es el nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Con la promulgación de la ley de la materia,<sup>25</sup> y el consiguiente decreto de creación de dicho Instituto,<sup>26</sup> se señaló en el párrafo primero del artículo 34 de esa ley que:

El instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores *podrá objetar dichos nombramientos por mayoría*, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso la instancia legislativa *tendrá treinta días para resolver*; vencido el plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como *no objetado* el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Decimos que es un caso distinto porque en dicho precepto se prevé que la cámara alta pueda objetar los nombramientos en un plazo de treinta días, transcurridos los cuales se entenderá que no existe tal y la designación quedará firme. Sin embargo, no se previó el efecto de dicha

<sup>24</sup> Es pertinente señalar que, con alguna insistencia, diversos partidos políticos, e incluso, académicos han señalado la necesidad de someter a todo el gabinete a este tipo de ratificación.

<sup>25</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio 2002.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 24 de diciembre de 2002.

objeción, es decir, si ésta tiene o no como consecuencia la inexistencia o invalidez del nombramiento realizado por el Ejecutivo. En la primera ocasión que se aplicó dicho precepto, el Senado de la República objetó uno de los nombramientos hechos por el presidente Fox,<sup>27</sup> el candidato en cuestión declinó la designación y el Ejecutivo se vio compelido a hacer otra designación, por tanto no se presentó tal problema jurídico. Pero en el terreno de la especulación que no pocas veces se convierte en realidad, conviene preguntarnos qué hubiera pasado si dicho candidato a comisionado no hubiera declinado y el Ejecutivo federal hubiera mantenido firme su designación. La norma, como vemos, es omisa al respecto y, por tanto, tal situación no tiene respuesta legal amén de que puede convertirse en un punto de conflictos políticos innecesario entre el Senado y el presidente de la República; convendría un ajuste al procedimiento de designación de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en aras de evitar problemas institucionales y contribuir a una buena relación entre la cámara alta y el Ejecutivo federal.

Mención aparte merecen los nombramientos del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del presidente y consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); en los que tanto el Senado como la Cámara de Diputados, respectivamente, deciden, de principio a fin, dichos nombramientos sin la intervención de algún otro órgano o poder.

Conviene no olvidar que la participación de las Asambleas representativas en este tipo de designaciones ofrece una legitimación democrática extra a los titulares de dichos órganos y de ahí deriva una responsabilidad mayor para el Congreso en lo general y para cada una de las cámaras en particular; por tanto la responsabilidad de las cámaras, no se agota con el nombramiento, sino que debe ser continuada y permanente al darle seguimiento a las labores diarias y, más aún, a las decisiones trascendentales de tales organismos. De la importancia del nombramiento es la responsabilidad del Congreso. La cercanía de las cámaras, a través de las res-

<sup>27</sup> El presidente Fox nombró a José Octavio López Presa, Juan Pablo Guerrero Amparán, Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Alonso de la Veracruz Gómez-Robledo Verdúzco y a José Guillermo Velasco Arzac, este último fue a quien el Senado objetó en la sesión del 10 de octubre de 2002. El titular del Ejecutivo presentó, entonces, la designación de María Marván Laborde, quien fue aceptada en la sesión del 12 de diciembre del mismo año y a la poste primera presidenta de ese instituto.

pectivas comisiones parlamentarias encargadas de la tramitación de las designaciones de los titulares de la CNDH y los integrantes del Consejo General del IFE debe ser constante no sólo a través de comparecencias, sino de una relación inquebrantable que permita a los órganos parlamentarios desarrollar una verdadera función de seguimiento y control que facilite el conocimiento de su trabajo y que, llegado el momento, permita un relevo pacífico y ordenado de quienes encabezan dos órganos autónomos de extraordinaria relevancia, uno en la defensa de los derechos humanos, otro en la consolidación de los procesos electorales, ambos con una enorme responsabilidad en el fortalecimiento de nuestra incipiente democracia y en la defensa de los derechos constitucionales.

#### *4. Comparecencias del gobierno frente al Congreso*

El primer tipo de comparecencias de los miembros del gabinete frente al Congreso a las que nos referiremos son a las que precisa el recientemente reformado artículo 69 constitucional con relación al informe que, por escrito, debe presentar el presidente de la República. En él debe manifestar 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. 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, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.<sup>28</sup>

Un segundo tipo de comparecencias son las que regula el también reformado recientemente artículo 93 constitucional,<sup>29</sup> en su párrafo primero, es el que 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 93 regula otro tipo a través de las cuales atribuye a:

<sup>28</sup> La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

<sup>29</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de agosto de 2008.

*Cualquiera* de las cámaras podrá *convocar* a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, 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>30</sup>

Lo primero que hay que señalar es que la reciente reforma constitucional excluye, 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 organismo de esta naturaleza con el que cuenta hoy la administración pública federal es considerable. Adicionalmente, conviene subrayar que cuando se resolvió reformar 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 Norma Fundamental deja flancos abiertos para la interpretación, con los riesgos que ello implica. Hacemos un exhorto al Constituyente Permanente para que, antes de aprobar una reforma a la Carta Magna, evalúe, mínimamente, el impacto constitucional y legislativo de la misma.

Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los legisladores, adicionalmente la reforma introduce la obligación a cargo de dichos servidores públicos para que den respuesta a las preguntas e interpelaciones que les hagan los parlamentarios. A nuestro juicio, esta adición es inocua pues una comparecencia por su propia naturaleza implica un diálogo que entraña preguntas y respuestas, sin las cuales no existe tal. Por otra parte, es preciso que el Congreso legisle sobre la forma en

<sup>30</sup> El énfasis es nuestro.

la que se ejercerá dicha facultad, de lo contrario tales comparecencias se convertirán en letra muerta y no rendirán ningún fruto.

Como señaló Lanz Duret a diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, donde los jefes de departamento son únicamente auxiliares del Ejecutivo, en México

...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>31</sup>

De ahí, también 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. Cuando concurren a explicar o informar, lo que explican y de lo que informan son decisiones presidenciales.<sup>32</sup>

##### *5. Control sobre los viajes presidenciales*

Con motivo de la reciente reforma al artículo 88 de la Constitución,<sup>33</sup> el presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Desde nuestro punto de vista, hay que valorar tres situaciones en torno a las ausencias del presidente que implicarían una interpretación sistemática que persigue armonizar tres preceptos constitucionales, los artículos 86, 88 y 89 fracción X.

<sup>31</sup> Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis, 1959, p. 253.

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985, p. 261.

<sup>33</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 2008.

La primera premisa de la que hay que partir es que el precepto reformado no exige al presidente pedir permiso si va a ausentarse hasta por siete días. Excedido este tiempo deberá solicitar y esperar la decisión del Senado de la República para ausentarse.<sup>34</sup> La anterior regulación fue la salida que encontró el Constituyente Permanente para evitar las negativas del Congreso a las giras presidenciales. Sin embargo, a nuestro juicio, aunque se trate de una ausencia corta o larga, el control del legislativo sobre las actividades presidenciales no debe cesar. Un aspecto que no puede olvidarse es que tales ausencias del territorio nacional tienen una íntima relación con la política exterior mexicana. La mayor parte de las ausencias presidenciales tienen que ver con la asistencia del Ejecutivo a reuniones con organismos internacionales, jefes de Estado, etcétera y, en consecuencia, por imperativo del artículo 86, es atribución del Senado de la República analizar la política exterior de la que son parte, sin duda, las ausencias del presidente.

En suma, a nuestro juicio, el artículo 88 es creador de un instrumento de control de la política exterior con el que cuenta, a partir de la reforma de 2008, el Senado de la República y respecto del cual éste debe de ser informado para normar un juicio propio que le permita “dar su consentimiento” para que el presidente haga o diga algo en su calidad de jefe de Estado. Tal instrumento obliga al titular de Ejecutivo federal para que, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ofrezca a la Cámara de Senadores —y en sus recesos a la Comisión Permanente— toda la información sobre las actividades, entrevistas, escalas, etcétera, que desarrollará el Ejecutivo durante el tiempo que dure su ausencia; sin que exista facultad discrecional, a cargo del jefe de Estado, para modificar o alterar la agenda autorizada por el Senado.

Conviene, asimismo, destacar que en México la política exterior debe cumplir por mandato constitucional, artículo 89 fracción X, con los siguientes principios normativos: autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. La Constitución vincula al Ejecutivo para que en su política exterior observe tales principios y la posible negativa del Senado para autorizar una ausencia del Presidente

<sup>34</sup> Permiso significa: “dar licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa”.

puede, desde luego, encontrar motivación en la inobservancia de tales principios normativos.<sup>35</sup>

Si bien, la aplicación de dichos preceptos había sido pacífica y el Congreso aprobó siempre y casi de manera automática las solicitudes de los presidentes para ausentarse del país, la primera vez que se le negó tal permiso al titular del Ejecutivo fue al ex presidente Vicente Fox, quien el 9 de abril de 2002, solicitó a la Cámara de Senadores permiso para ausentarse del territorio nacional del 15 al 18 de abril de ese mismo año, a fin de efectuar una visita de trabajo a Canadá, a las ciudades de Calgary y Vancouver, y a los Estados Unidos de América, a las ciudades de Seattle y San Francisco. Después de una fuerte discusión el dictamen fue rechazado, en votación económica, por 41 votos en pro y 71 en contra del proyecto de decreto.<sup>36</sup> Esta situación llevó a que el presidente reaccionara fuertemente, contra la negativa a permitir su salida del país, utilizando la cadena nacional de medios de comunicación para ofrecer su punto de vista sobre el particular.

A partir de la reforma constitucional de 2008 parece que esta situación no volverá a repetirse al menos en ausencias cortas (hasta siete días); pero, reiteramos, el control parlamentario tendrá que ejercerse tanto en este tipo de ausencias como en aquellas que excedan ese tiempo.

#### 6. *Investigaciones parlamentarias*

Un instrumento más, de control parlamentario, en el que la oposición debe ser protagonista son las comisiones de investigación; desde su incorporación al texto constitucional, en el año de 1977, “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

<sup>35</sup> Desde nuestro punto de vista y en un correcto entendimiento del Estado federal y del Senado como cámara de representación territorial, debería corresponder a éste, en exclusiva, el control de la política exterior del Estado mexicano.

<sup>36</sup> Véase el proyecto de dictamen publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 8 de abril de 2002.

Federal”.<sup>37</sup> Antes de abordar el tema concreto, como advertíamos antes, el constituyente permanente en la reciente reforma al párrafo segundo de este artículo<sup>38</sup> olvidó la concordancia entre dicho párrafo y el aquí transcrita. Por lo anterior, es pertinente precisar que cuando este párrafo señala: “*dichos organismos descentralizados*” se está refiriendo a organismos descentralizados “*fедерales*”.

Las comisiones de investigación, casi desde su incorporación al texto constitucional, se han enfrentado a los mismos problemas, sin que hasta la fecha se haya legislado en la materia para superar los obstáculos que impiden su eficacia. El primer inconveniente, esto es, el de los primeros años fue el escaso entendimiento de estas comisiones como instrumentos de control, en un Congreso cuya mayoría pertenecía al partido del presidente en turno, lo que nulificaba, incluso, la existencia de estas comisiones. A lo anterior, se sumó una tergiversada interpretación de dicho párrafo que durante muchos años llevó a que las mayorías parlamentarias interpretaran que, para la constitución de este tipo de investigaciones, se necesitaba la anuencia o permiso del Pleno de la cámaras; situación que, resulta obvio, no contempla la Constitución.

Una vez que la oposición ha logrado consolidarse en el Congreso Federal, especialmente en la Cámara de Diputados, única Asamblea en la que se han constituido todas las comisiones de investigación hasta hoy existente a lo largo de treinta años, su ineficacia se debe a que las mismas carecen de una reglamentación adecuada que les permita ser verdaderos instrumentos de control parlamentario. Algunos de los problemas que hoy enfrentan estas comisiones tienen que ver con, por ejemplo, la negativa de las dependencias para entregarles la información y/o documentación que les solicita la comisión y que es indispensable para su trabajo de investigación y fiscalización; la falta de una regulación que obligue a las dependencias a atender en tiempo y forma los requerimientos de estas

<sup>37</sup> El énfasis es nuestro. No resulta ocioso señalar que la exposición de motivos, advirtió como causas principales para sustentar dicha reforma constitucional: 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 coadyuvara en forma efectiva 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.

<sup>38</sup> Nos referimos a la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 2008.

comisiones contribuye a que, recurrentemente, se ignoren las solicitudes de las mismas.

Asimismo, la inexistencia de una regulación que reglamente con precisión y con respeto a los derechos fundamentales las comparecencias de servidores públicos y particulares en estas comisiones es también un factor que impide que las comisiones desarrollen profesionalmente su trabajo; porque, en no pocas ocasiones, tanto los particulares como los servidores públicos eluden tales requerimientos. A lo anterior hay que añadir diversos obstáculos procedimentales como aquellos que impiden que tales comisiones sean creadas porque se pierden en la maraña burocrática de llegar a ser incluidas en la agenda u orden del día; como sucedió, por ejemplo, con una comisión que se intentó crear para investigar a la Comisión Federal de Electricidad solicitada en 1989, 1990, 1991 y que, finalmente, nunca logró concretarse su creación.

Otros aspectos que deben superarse por la vía de propuestas legales y reformas constitucionales tienen que ver con la última frase del párrafo tercero del artículo 93 constitucional que establece que los resultados de estas investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Lo anterior, a nuestro juicio, fragmenta la eficacia de los resultados de la investigación condenándolos a que sea el presidente de la República el destinatario último de los mismos. A nuestro juicio, es conveniente una regulación que precise no sólo la publicidad de los trabajos de las comisiones y de sus informes, sino que establezca escrupulosamente la relación de estas comisiones no sólo con el Poder Ejecutivo, incluido el Ministerio Público, sino incluso, con el Poder Judicial. Si a la nula reglamentación en las áreas a las que nos hemos referido agregamos la inexistencia de una cultura de exigencia de responsabilidades políticas en nuestro país, tales comisiones están destinadas al fracaso consentido por parte del Congreso Federal.

Hoy, parece claro, el alcance de este tipo de comisiones debe de ser más amplio,<sup>39</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

<sup>39</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado 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*, México, abril-junio de 1996, núm. 3, t. 2, p. 19.

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>40</sup>

En las Legislaturas plurales que ahora conocemos el problema de la creación de este tipo de comisiones ha pasado a un segundo plano, dejando en primer lugar un tema hasta hoy irresuelto que tiene que ver con la regulación de estas comisiones, para que las mismas cuenten con facultades suficientes que les permitan convertirse en verdaderos órganos de control parlamentario.

#### *7. Preguntas e interpelaciones. Una reforma constitucional, no legislada*

Hemos venido sosteniendo<sup>41</sup> que otras figuras muy vinculadas a la facultad de control y de una larga trayectoria en los sistemas parlamentarios, pero que en nada obstaculizaría el ejercicio del gobierno en un sistema presidencial, son las preguntas e interpelaciones.<sup>42</sup>

Las preguntas parlamentarias son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se trata de medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo, sin más requisito. Con ello se distin-

<sup>40</sup> Para profundizar en este tema puede consultarse nuestro libro: *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control...*, op. cit., nota 8.

<sup>41</sup> Cfr. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2001, pp. 109-111.

<sup>42</sup> Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, pp. 283-289; Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 398-414.

guen de otros instrumentos de control, que sólo pueden desarrollarse por órganos colegiados como es el caso de las comisiones de investigación.

Las preguntas tienen como sujeto pasivo, o como destinatario, al Gobierno y a sus distintos componentes y pueden ser cuestionados sobre las distintas materias de las que directa o indirectamente son responsables, y no sobre aspectos o competencias que pertenecen a agentes políticos ajenos. También dichos instrumentos de control han de tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido para obtener determinada información. De esta manera se favorece una contestación puntual y sin dilaciones.

En la mayor parte de los ordenamientos que utilizan este instrumento de control es obligado que las preguntas se presenten por escrito pero su contestación puede ser, a gusto de quien interroga, en forma oral, en alguna sesión del Pleno o de Comisiones, o bien en forma escrita, en cuyo caso ambas (pregunta y respuesta) suelen incluirse en la publicación oficial de la Cámara de que se trate (*Diario de Debates*). Tratándose de las respuestas orales, suelen llevar la posibilidad de replicar con base en la respuesta proporcionada por el servidor cuestionado. Las preguntas con contestación escrita carecen obviamente de esta posibilidad. Pero Gracias a la precisión que brinda el lenguaje escrito es posible, en este caso, concretar el alcance de la respuesta. Es oportuno señalar que en la mayor parte de los parlamentos que ejercen este medio de control suelen dedicar sesiones semanales, especiales, para el desahogo de las preguntas.

Las interpelaciones son interrogaciones dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina con la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido. Se distinguen fundamentalmente de las preguntas parlamentarias, en que éstas suelen ser, como ya lo hemos dicho, concretas y precisas, mientras que las interpelaciones se reservan para el debate de cuestiones de relevancia general o de marcado interés político, a las que se requiere dedicar más tiempo. En suma, las interpelaciones se corresponden con cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social.

Como hemos apuntado anteriormente la reforma constitucional de agosto de 2008 integró estas figuras, al ordenamiento mexicano, median-

te reformas a los artículos 69 y 93. El primero de estos preceptos, con relación al 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, 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*. Esto es, la pregunta escrita podrá dirigirse al titular del Ejecutivo Federal sólo para los efectos de ampliar el informe presidencial.

A pesar del acierto que pueda atribuirse a esta reforma para superar el viejo formato del informe presidencial lo que, a nuestro juicio, debió hacerse era reforzar lo que en la doctrina se conoce como glosa del informe presidencial, es decir, el Congreso debe tener la facultad constitucional de solicitar la comparecencia del presidente de la República durante el tiempo en el que se desarrolle el análisis del citado informe y la posibilidad legal de que los legisladores de *manera individual* puedan someterlo no sólo a cuestionamientos escritos sino y, sobre todo, orales en sesiones de verdadero control parlamentario. Con esta adición lo que se posibilita es que “las cámaras”, esto es, el Pleno solicite mediante pregunta escrita la ampliación de la información contenida en dicho informe, pero antes de representar un avance en el ejercicio del análisis del informe presidencial, de no regularse, este tipo de preguntas, pueden dar lugar a conflictos internos en las Cámaras, sobre todo, debe precisarse a qué órgano corresponderá valorar si la pregunta escrita debe o no hacerse al presidente, tal vez será: la Mesa Directiva, su presidente o, tal vez, la Junta de Coordinación Política. La Ley del Congreso, o mejor dicho la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y su reglamento (en singular no en plural como establece la parte final del párrafo segundo del artículo 69 constitucional) deberán contener una regulación muy precisa que regule estos instrumentos. Una reforma de esta naturaleza requiere de una legislación secundaria que la haga eficaz, es decir, que establezca la obligación del Ejecutivo de dar respuesta a dicha pregunta, el establecimiento de plazos para darle cumplimiento, la sanción por incumplimiento, evasión o negativa, la publicación de la pregunta y la correlativa respuesta, entre otros aspectos; de no ser así este tipo de preguntas serán, como sucede con muchos otros instrumentos de control, ineficaces.

Por otra parte, la reforma al artículo 93 consistió en permitir que cuando las Cámaras convoquen a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, 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.

El primer tipo de preguntas e interpellaciones a que se refiere este párrafo tiene relación con las comparecencias de los citados servidores públicos, habitualmente en comisiones, que a partir de ahora harán bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades en donde, entendemos, las preguntas e interpellaciones pueden hacerse de manera verbal y directa. Igualmente este tipo de controles deberán regularse y precisarse en la normativa correspondiente, porque cabe preguntarse ¿qué pasará si el servidor público no comparece?, situación, por otro lado, que ya se ha presentado en diversas ocasiones; asimismo, ¿qué sucederá si, dichos servidores públicos no se conducen con veracidad al rendir los informes a los que se refiere la Constitución? Como puede apreciarse la reforma exige una legislación que propicie la eficacia de estos instrumentos.

Un cuestionamiento similar podría hacerse con relación al párrafo cuarto del citado artículo 93 constitucional, en el sentido de ¿qué sanción recaerá sobre los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, que no den respuesta a las preguntas escritas que les haga la Cámara, otra vez el Pleno, dentro de los 15 días naturales que marca la Constitución a partir de su recepción?, la LOCG deberá regular este y otros aspectos como: las respuestas evasivas, negativas o contrarias a la pregunta escrita. Pero no son sólo estas las deficiencias que presenta esta reforma constitucional; tal vez la más grave de todas es no haber concebido claramente a las preguntas e interpellaciones como instrumentos de control parlamentario personales, e individuales atribuibles a los legisladores y no a “las cámaras”. En suma, reiteramos, que las recientes reformas cons-

titucionales a los artículos 69 y 93 precisan de una legislación secundaria que convierta, en este caso concreto, a las preguntas e interpelaciones en eficaces instrumentos de control parlamentario, de lo contrario, de nada habrá servido cancelar la figura del informe presidencial si el análisis del mismo no se desarrolla con rigor y con los instrumentos necesarios para la depuración de las responsabilidades políticas del Ejecutivo Federal y su administración. Los mismos cuestionamientos podrían hacerse en relación con el control que las Cámaras podrán ejercer sobre los órganos autónomos.

#### VI. CONCLUSIONES

1. En la consolidación del régimen democrático mexicano es necesario integrar un estatuto de la oposición parlamentaria a fin de que ésta pueda contar con los instrumentos necesarios que le permitan controlar eficazmente la gestión del gobierno y su administración.
2. Si bien el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades y procedimientos que desarrolla el Congreso, por ser estos *multifuncionales*, el estatuto de la oposición parlamentaria debe estar integrado por instrumentos, perfectamente regulados, que le permitan de una manera clara y de frente a la sociedad realizar una actividad de fiscalización constante y duradera de la acción del gobierno.
3. Todos los instrumentos que, con base en la Constitución y en las leyes mexicanas, pueden entenderse como mecanismos de control del Congreso sobre el Ejecutivo, exigen una actualización que permita su eficacia.
4. Las recientes reformas constitucionales de 2008, han iniciado sólo el camino para superar el viejo formato del informe presidencial, tan conflictivo en los últimos años, y fortalecer algunos instrumentos de control parlamentario que, como hemos visto, sólo están enunciados en la Constitución y que exigen una regulación que les dé plenitud y eficacia.
5. La pluralidad de nuestras Cámaras debe verse como una muy buena oportunidad para las minorías opositoras que en la medida en la que hagan un buen uso de los instrumentos de control podrán eviden-

ciar, de cara al electorado, los desaciertos del gobierno, desgastándolo y convirtiéndose en alternativa de gobierno.

6. La estabilidad democrática a la que todos los mexicanos aspiramos no podrá darse sin la participación de una oposición responsable, de ese tamaño es el reto que tiene frente a sí la oposición en México; a ésta concierne la gran reforma institucional del Congreso que permita una consolidación más rápida de los contrapesos al Ejecutivo.

