

CAPÍTULO TERCERO

EL PARLAMENTO: ÓRGANO CONTROLADOR POR EXCELENCIA

I. CONTEXTO HISTÓRICO

En el Estado liberal la forma democrática de gobierno se entendía como el control del pueblo sobre quienes ejercían el poder. Quizá fue Stuart Mill quien mejor lo expresó en la siguiente frase: “Que la nación, o al menos una parte numerosa de ella, ejerza por medio de diputados que nombre periódicamente, el poder supremo de la inspección e intervención”.⁹⁵

Para ubicarnos dentro del contexto histórico en el que se asume este concepto, conviene recordar que durante este periodo en Europa (no así en América), la función de control es entendida como la facultad de designar, mantener y, en su caso, derribar o sustituir al gobierno de la nación; pues recordemos que en lo que llamaríamos la teoría clásica de las relaciones entre el Parlamento y el gobierno, se entiende que el primero surge como una reacción frente al poder del monarca y por ello se ve en él un poder distinto al que representaba la Corona, de ahí que el Parlamento sea concebido como la encarnación de la soberanía nacional o popular, y como sustento del sistema democrático; así, el gobierno, durante la monarquía constitucional —podríamos decir pura—, se define como el gobierno del rey, disponiendo de una legitimación puramente derivada, más aún, no democrática, sino sustentada en el principio monárquico.

⁹⁵ “The proper office of representative assembly is to watch and control the government”, Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, su versión en español, San José de Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América, colección Clásicos de la democracia, 1987, p. 93.

La transformación de los régímenes constitucionales hacia fórmulas parlamentarias distintas supuso la eliminación de la legitimación monárquica del gobierno y éste logró subsistir con una legitimidad diferente a la anterior; así, el gobierno comenzó a mantener una relación fiduciaria respecto de los grupos integrantes del Poder Legislativo, es decir, la titularidad del Poder Ejecutivo se entendía como una emanación permanente del Parlamento; pero a pesar de este enfoque, la legitimidad del gobierno seguía siendo derivada, aunque en este caso fuese una legitimación de tipo democrático. De esta manera el Parlamento ocupó un espacio central en el sistema político constitucional, que lo individualizaba como el único órgano representativo de la voluntad nacional, considerando al gobierno como una especie de comité delegado del Parlamento. También así era aceptado que su producción normativa era jerárquicamente superior a la gubernamental.

En este sentido, el control parlamentario es entendido como la facultad revisora que le es propia a un órgano superior que debe fiscalizar las actuaciones de un mandatario con el fin de garantizar la obediencia del gobierno —legitimado derivadamente— a la voluntad popular.

En este contexto europeo, no así en América, es comprensible concebir al control parlamentario como lo expresa Montero Gibert en las siguientes líneas:

Ocupando el Parlamento el lugar central del sistema político-constitucional, el otorgamiento de su confianza hacia el gobierno tiene como contrapartida inmediata la institucionalización de la facultad supervisora del Parlamento y su responsabilidad política gubernamental, de forma que su doble ejercicio puede suponer la fiscalización de esa relación de confianza entre ambos y, por tanto, la remoción del gobierno. El Parlamento actúa así como un nexo mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del gobierno a la voluntad popular.⁹⁶

⁹⁶ Montero Gibert, José Ramón, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad

Sin embargo, la idea de control parlamentario ha evolucionado en la medida en que también lo han hecho los regímenes políticos.

Después de la Segunda Guerra Mundial la tendencia a democratizar los sistemas políticos europeos —muy especialmente el parlamentario— se vio reflejada: en la extensión del sufragio censitario al universal, en el papel cada vez más importante de los partidos políticos, en la reformulación de la teoría clásica de la división de poderes; en fin, lo que conocemos como parlamentarismo racionalizado o limitado,⁹⁷ cuyo mejor exponente constitucional fue la Ley Fundamental de Bonn de 1949, y cuya influencia ha sido decisiva en el resto de los textos constitucionales europeos.

Pues bien, esta transformación del parlamentarismo también repercutió en la función de control no sólo en la regulación jurídico-constitucional de los instrumentos de control, sino —incluso—, y quizás ello sea lo más importante, en su propio significado lo que lo lleva ha ser entendido de una manera radicalmente diferente a la que hemos aludido anteriormente.

política en la Constitución Española”, *El gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación, 1985, p. 205.

⁹⁷ La denominación “parlamentarismo racionalizado” proviene en realidad del periodo de entre guerras. Véase Mirkin-Guétzvitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, pp. 13-16. A lo que Giuseppe de Vergottini ha denominado parlamentarismo mayoritario con predominio del gobierno, el cual se caracteriza por la práctica común de los gobiernos de legislatura, por la existencia de mayorías claras y estables, y por el hecho de que la decisión sobre quién ha de presidir el gobierno corresponde en la práctica al electorado. *Derecho constitucional comparado*, 2a. ed., Madrid, Espasa-Universidad, 1985, p. 307. Así también Maurice Duverger entiende por parlamentarismo mayoritario: “Una variedad del sistema parlamentario en el cual el gobierno tiene asegurada una mayoría estable en el Parlamento, de modo que dura normalmente toda la legislatura”, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Madrid, Ariel, 1988, p. 245. Es decir, ante la constante inestabilidad de las repúblicas (*v. gr.* española y alemana) se intentó, por diversos medios, hacer menos agobiante el control parlamentario sobre el gobierno, de tal manera que se beneficiara la estabilidad gubernamental.

II. EL CONCEPTO ADECUADO DEL CONTROL PARLAMENTARIO. LA VISIÓN POLÍTICA

Evidentemente una de las tareas más delicadas del estudioso del derecho es la de definir las diversas áreas que conforman la materia jurídica. Lo delicado de ello estriba en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área a definir, o cuando menos los más sustanciales. Así, en algunos aspectos las definiciones quedan restringidas a algunos elementos, y en otras sobrepasan sus verdaderos alcances. Desde luego, la idea de control parlamentario no escapa a esta realidad.

La pluralidad de significados del concepto de control, han provocado en la doctrina y en la práctica un desacuerdo sobre qué debe comprenderse bajo este concepto. La problemática se acentúa aún más cuando, como hemos visto anteriormente, los elementos que integran el concepto de control parlamentario varían en unas y otras definiciones.

Pues bien, tomando como base todo lo hasta aquí expuesto, intentemos conceptualizarlo con la finalidad de comprender con mayor precisión lo que entendemos por control parlamentario. Así, sostenemos que: *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.* De esta definición de control parlamentario podemos desprender un conjunto de características, que se enunciarán a continuación.

1. *Democracias parlamentarias como formas de Estado*

Entender que el control parlamentario ha de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado (gobierno), a través de la cuestión de confianza y la moción de

censura (promovida por el Parlamento), nos llevaría a aceptar que el control parlamentario sólo 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. Para nosotros, esta visión no es aceptable por reduccionista, pues también en los sistemas presidenciales existe este tipo de control. El control parlamentario es, así, una nota importante de la democracia parlamentaria como forma de Estado, con independencia de la forma de gobierno.

Esta perspectiva del parlamentarismo en sentido amplio o genérico⁹⁸ 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 de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”.⁹⁹

Así, aun cuando en los sistemas presidenciales se parta, en principio, de una separación rígida de poderes, en donde cada poder debe respetar la función propia de los demás,¹⁰⁰ los trabajos del Congreso someten a una crítica constante la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante aquél, sino también cuando a iniciativa del Congreso (a través de una comisión de investigación o de una solicitud de comparecencia, etcétera) el Ejecutivo es llamado a comparecer.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Cf. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992, p. 50.

¹⁰⁰ Aunque evidentemente existan procedimientos que requieran de la colaboración de dos de los tres poderes.

Evidentemente esta labor de crítica no puede terminar nunca 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”.¹⁰¹

Aunque el Congreso en este tipo de sistemas no cuente con los medios idóneos 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 esta noción de control parlamentario encuentra fundamento en la idea de concebir al Congreso, no sólo como un órgano del Estado, sino también como la institución en donde se asienta y manifiesta el pluralismo político de una sociedad democrática.¹⁰² Es en el Parlamento o Congreso donde deben discutir libremente todas las fuerzas políticas institucionalizadas y a través de ello fiscalizar y controlar la acción del gobierno, sea éste parlamentario o presidencial.

De ahí que compartamos la distinción entre control *por* el Parlamento y control *en* el Parlamento.

En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara; en el segundo a través de las actividades de los parlamentarios individuales o de los grupos desarrolladas en las cámaras, aunque no culminen en un acto de control adoptado por éstas. En este último caso no deja de haber control par-

¹⁰¹ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 248.

¹⁰² 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 ni siquiera en este proceso la mayoría puede hacer callar a la minoría, que también conserva sus derechos de intervención y participación.

lamentario, en la medida en que la discusión influye en la opinión pública; el Parlamento es entonces el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en las Cámaras) donde pueden operar sus más importantes efectos.¹⁰³

Así pues, tal discusión dialéctica sobre las decisiones, proyectos, etcétera, del gobierno no sólo pueden controlarse en el seno del Parlamento sino, incluso, todo lo ahí discutido puede tener una repercusión mayor extramuros, activando los controles sociales o incidiendo sobre los resultados electorales.

2. *Control político*

La caracterización del control parlamentario como control político ha sido uno de los temas que mayor polémica ha causado en la doctrina italiana y española; para unos, el control parlamentario es eminentemente un control de tipo jurídico,¹⁰⁴ y para

¹⁰³ Aragón Reyes, Manuel, “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995, t. I, pp. 1677 y 1678.

¹⁰⁴ Entre quienes consideran que el control parlamentario es un control de tipo jurídico se encuentran: Joaquín García Morillo y José Ramón Montero Gibert al sostener que “el control parlamentario [es una] subespecie concreta del control jurídico... [y es] un tipo específico de los controles constitucionales”. *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”. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 63. Por otra parte, también Fernando Santaolalla López ha sostenido que el único modo en que el jurista puede estudiar el control parlamentario, es concibiéndolo como control jurídico y no como político. *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, 1.1, pp. 740 y ss., entre otros.

otros, a los cuales nos adherimos, se trata de un control de tipo político.¹⁰⁵

Diversas son las razones, que expondremos a continuación, que nos llevan a sostener que el control parlamentario es un control marcadamente político; uno 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 libre e incluso, dicha evaluación podrá verse afectada por la situación concreta, las eventualidades y/o las razones políticas que la motiven; pero no es sólo esto lo que convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza así, la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente “política”, por tratarse de miembros que forman el Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

De esta manera, se hace evidente el carácter voluntario de este control ya que su realización y desarrollo depende, o debería, de la voluntad de los miembros que forman la minoría parlamentaria. Este rasgo, nota distintiva 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).

¹⁰⁵ Así, Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., pp. 241-258. También Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del...*, cit., pp. 157 y ss. Se han manifestado en esta misma línea Linde Paniagua, Enrique, “Comentario al artículo 66”, en Alzaga Villaamil, Óscar (comp.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas; *Revista de Derecho Privado*, 1989, t. VI, p. 72. También Cobreros Mendacona, 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. 2130-213. 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.

Finalmente, hay que señalar que, si de todo control se presume que su resultado forma parte del mismo, tratándose del control parlamentario, esto se manifiesta más claramente ya que el simple hecho de desplegar este control implica 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 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 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 podría desencadenar.¹⁰⁶ 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.

3. A través de todas las actividades parlamentarias

Afirmar que el control parlamentario se desarrolla a través de todas las actividades parlamentarias ha causado, incluso en la doctrina, muy diversas posturas; así, para algunos autores existe la posibilidad de ejercitar el control parlamentario a través de cualquiera de los procedimientos de actuación del Parlamento, pues “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

¹⁰⁶ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del..., cit.*, pp. 250 y ss.

de toda la actividad”,¹⁰⁷ mientras que para otros éste sólo puede ejercerse a través de actividades muy señaladas.

Detengámonos un momento en el análisis de estas dos posturas. Cuando se habla de control parlamentario del gobierno, resulta usual referirse al momento en el que se ejercen ciertos procedimientos o ciertas técnicas efectivamente destinadas a tal finalidad, como son, de una manera muy señalada, las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de investigación y la moción de censura (esta última sólo en los gobiernos parlamentarios). 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 ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.¹⁰⁸

En efecto, no sólo cuando se interpela al gobierno, sino también cuando se discuten proyectos de ley,¹⁰⁹ o se delibera sobre los presupuestos,¹¹⁰ se controla la actividad del gobierno. Incluso

¹⁰⁷ *Idem*. Así también lo ha sostenido Manuel Aragón Reyes: “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.

¹⁰⁸ En sentido opuesto se manifiestan José Ramón Montero Gibert y Joaquín García Morillo, quienes centran su estudio en los procedimientos clásicos del control: preguntas, interpelaciones, comisiones investigación, el control sobre las 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). *Op. cit.*, sobre las primeras tres formas de control, véase pp. 3-89; la cuarta, pp. 91-121, y la última, pp. 149-199.

¹⁰⁹ Como lo ha señalado García Martínez, Asunción, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

¹¹⁰ Así lo ha puesto de manifiesto Luis Ma. Cazorla Prieto al sostener que: “El control político de ejecución del presupuesto reviste hoy gran importancia. No puede decirse que las cámaras... presten toda la atención que merece esta circunstancia; en ocasiones da la sensación que, incluso en los medios parlamentarios interesados, se piensa que [su] labor en el campo presupuestario se

algunos autores afirman que la llamada crisis del Parlamento es, en gran medida y proporción, consecuencia de la falta de adaptación a las actuales exigencias de la institución presupuestaria, que se manifiesta tanto en la fase de aprobación de Cámaras como en la fase final de examen.¹¹¹

4. Sujeto del control: minorías parlamentarias

Si entendiéramos, como ha puesto de manifiesto Embid Irujo, que “el fundamento del control parlamentario radica en que el control es una competencia de la mayoría parlamentaria [para] favorecer la estabilidad política”, estaríamos resucitando la antigua noción de control parlamentario en donde el sujeto del control sería el Parlamento —la mayoría parlamentaria— y su objeto la actividad del gobierno.

En la nueva concepción de control parlamentario, éste no es ya, sólo, una actividad fiscalizadora cuyo sujeto es el Parlamento y cuyo objeto es la actividad gubernamental. Hoy el control parlamentario debe tener como sujeto a la minoría y como objeto a la actividad del gobierno y la mayoría que lo sustenta.

Preciso es decir que el citado autor funda su afirmación desde una visión, como él mismo la llama, “atrevida”, realista, basada en el ordenamiento jurídico español (que como otros, incluido el mexicano, concede capacidad decisoria para ejercitar determi-

limita a la legislativa es decir, a la de aprobar la Ley de Presupuestos y que les queda un poco ajena la tarea de control pormenorizado y el día a día de su ejecución”, *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1985, p. 75.

¹¹¹ “Falta de adaptación que se manifiesta, tanto en la fase de aprobación donde un inútil afán de control detallado conduce a la formulación de centenares de enmiendas a créditos individualizados y concreto ninguna de las cuales, o casi ninguna, prospera, como en la fase final del examen y solvencia de las cuentas, que pudiendo ser ocasión de control global, se ha relegado casi a la categoría de trámite sin relevancia ni audiencia”. Cf. Herrero Suazo, S., *Técnicas presupuestarias de la administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 150 y 151.

nados instrumentos de control sólo a la mayoría) y no, como él también señala, en razonamientos “de principios o de derecho suprapositivo ideal”,¹¹² asimismo, apuntala su apreciación coincidiendo con Steffani en la siguiente argumentación:

Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minorías, lo limita al horizonte de un mero revisor y lo aleja de la pretensión determinante de un poder sancionador decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece [el control] inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria.¹¹³

Salvo la última afirmación, que la abordaremos cuando hablaremos de la sanción en el control parlamentario, pareciera que no hay argumentos para contrarrestar tan contundentes afirmaciones. Incluso esta tesis podría encontrar apoyo en algunos reglamentos parlamentarios. Efectivamente, España, para la creación, por ejemplo, de las comisiones de investigación exige en el Reglamento del Congreso de los Diputados que la solicitud sea presentada por dos grupos parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Cámara; a su vez el Reglamento del Senado, aunque la exigencia es menor, preceptúa que este tipo de comisiones podrán constituirse a propuesta del gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, por tanto, sólo pueden ser constituidas siempre que la mayoría así lo decida. Otro buen ejemplo lo ofrece la práctica parlamentaria seguida en nuestra Cámara de Diputados en la que para crear comisiones de

¹¹² Embid Irujo, Antonio, “El control parlamentario del gobierno y el principio de mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 25, 1992, p. 9.

¹¹³ Steffani, W., “Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarisch-en Kontrolle”, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, Nueva York, De Gruyter (ed.), 1989, pp. 1325 y ss. Nosotros hemos tomado la cita de Embid Irujo, Antonio, *op. cit.*, p. 11.

investigación no basta lo señalado en el artículo 93 constitucional en el sentido de que una cuarta parte de los legisladores pueden solicitar su creación, sino que, por una mala práctica parlamentaria, dicha solicitud debe aprobarse por el Pleno, esto es, por la mayoría desvirtuando, de esta manera, su naturaleza de instrumento de control en manos de las minorías.¹¹⁴

Pero vale la pena detenernos, por un momento, a reflexionar sobre la afirmación de este autor. Bajo esta lógica, tendríamos que aceptar todo aquello que por determinación legal se dispone, llegando así al absurdo de admitir, incluso, las cosas más inveterosímiles; si aceptáramos esto tendríamos que aceptar, también, aquellas críticas, cada vez más frecuentes, que ven en el derecho un obstáculo para la evolución política y social y negarle al derecho una de sus características más importantes: la dinamicidad, porque es evidente que el derecho está inmerso en una evolución progresiva que atiende a los cambios estructurales que operan en el ámbito de lo científico, lo social, lo cultural, lo económico y, por supuesto, lo político. Hoy más que nunca podemos sostener que el derecho se encuentra en una dinámica constante.

En consecuencia, si aspiramos a sistemas democráticos cada vez más perfectos la pregunta que debemos plantearnos —aceptando, sin conceder, que efectivamente el control parlamentario es una potestad de las mayorías— es: ¿qué sentido tiene, hoy, un control así?; dicho de otra manera ¿qué valor tiene que una misma mayoría —gubernamental y parlamentaria— se controle a sí misma?, parece que la valía es, francamente, escasa; más aún, si como se ha puesto de manifiesto, “el primer deber de la mayoría es facilitar la tarea encomendada al gobierno que ella ha elegido”.¹¹⁵ En todo caso, se trataría más que de un control propiamente dicho, de una especie de autocontrol, es decir de un control sobre sí mismo.

¹¹⁴ Véase Mora-Donatto, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México. ¿Qué investigan los diputados federales?*, México, UNAM, 2013.

¹¹⁵ La frase es de Jean-Claude Colliar, citado por Marçet I. Morera, Joan, “La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el gobierno”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 22, 1991, p. 9.

Entender así al control parlamentario llevaría no sólo a un vaciamiento de su contenido en aras de una excesiva estabilidad gubernamental, que quizás en su momento debía protegerse, producto tal vez del parlamentarismo racionalizado, pero que hoy coadyuvaría a una petrificación en la discusión de ideas y de programas entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición, que debe existir en todo sistema que se precie de ser democrático.

Nos parece, sin embargo, que es necesario mirar hacia el futuro y no renunciar a una nueva idea, posible, de control parlamentario, que tome en consideración a las minorías parlamentarias, 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.¹¹⁶

Esta misma concepción ha sido sostenida en Alemania por Forsthoff, quien afirma: “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 influenciamientos intrapartidistas y no en la forma de control público...”.¹¹⁷ Igualmente Zippelius ha señalado: “Si el partido o la coalición disponen de la mayoría de las diputaciones y si,

¹¹⁶ Molas, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revisión del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 2, 1989, p. 55.

¹¹⁷ Forsthoff, Ernest, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 146.

además, impera en ellos la disciplina de partido, no parece, en realidad, quedar mucho del control parlamentario”.¹¹⁸

Así pues, 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 en supuestos normales. En palabras de 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...”.¹¹⁹

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 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.¹²⁰

Aunque no es este el lugar ni el momento para extendernos sobre el tema de las minorías y la oposición, parece importante, para avanzar un poco más en el razonamiento, cuestionarnos qué debemos entender por minorías. Evidentemente en este concepto podemos encuadrar desde minorías lingüísticas, hasta sociales y étnicas, pasando por las políticas y dentro de éstas también puede

¹¹⁸ Zippelius, Reinholt, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1989, p. 388.

¹¹⁹ 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. Es interesante la diferencia que este autor hace sobre el titular formal: el Parlamento, y el titular material: miembros del Parlamento, especialmente las minorías.

¹²⁰ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., p. 256.

haber minorías que operan fuera del marco político-constitucional —esto es, la oposición al sistema que muestra un desacuerdo total con respecto a los fundamentos del propio ordenamiento jurídico constitucional y, por tanto, no pretende constituirse en alternativa de gobierno sino ofrecer una alternativa global al sistema en su conjunto—¹²¹ y otras, que lo hagan, dentro de ese marco político-constitucional, esto es oposición al gobierno —que comparatiendo los principios básicos del ordenamiento aspiran a ejercer el poder e influyen en el mismo mediante su control cuando no lo ejerce—¹²² constituyéndose en minorías parlamentarias. Son estas últimas las relevantes para el tema que nos ocupa.

Los conceptos oposición y minoría parlamentaria no son sinónimos aunque con frecuencia suelen usarse así. El concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es mucho más amplio. Algunos autores, al ocuparse del tema, han insistido en la necesidad de diferenciar ambos términos. Así, la oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera o alternativo, mientras que la minoría parlamentaria no siempre puede perseguir necesariamente la sustitución del gobierno existente.¹²³

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

¹²¹ Cfr. Castillo Vera, Pilar del, “La oposición política”, *Derecho político I*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1987, t. II, pp. 121 y 122.

¹²² *Idem*.

¹²³ Cfr. Massari, Oreste, “Opposizione”, *Dizionario di Política*, Turín, TEA, 1990.

política, desde una orientación programática distinta y con vistas a llegar a reemplazarlo por otro equipo”.¹²⁴ Por tanto, aquí lo importante es la actividad opositora o de hacer oposición. En segundo lugar, el término oposición en sentido subjetivo, u oposición-organización, que comprende a los grupos excluidos del poder político y que representan intereses, principios o valores distintos de los sustentados por la mayoría (parlamentaria y gubernamental). Se trata aquí, sí, de minorías políticas.¹²⁵

En este sentido 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.¹²⁶

Un ejemplo puede ayudarnos a explicar mejor la anterior afirmación. Hemos dicho que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, entonces, este tipo de control se despliega mediante una pregunta¹²⁷ —que se formula individualmente—, pero también lo hay a través de una

¹²⁴ Así parece también entenderlo Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 44.

¹²⁵ Cf. Vergottini, Giuseppe de, “Opposizione parlamentare”, *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 532-561.

¹²⁶ 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 ejercitarse 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.* Cf. Castillo Vera, Pilar del, *op. cit.*, 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.

¹²⁷ También se incluirán las interpelaciones, en las que su formulación debe ser abierta a todos los miembros de las cámaras, sin posibilidad de bloqueo u obstáculo de la mayoría.

comisión de investigación, la cual evidentemente no puede ser creada por un solo parlamentario (pues ello, parece claro, nos conduciría al otro extremo, tantas comisiones como parlamentarios hubiese) pero tampoco parece lógico, por todo lo expuesto hasta aquí, que éstas se configuren sólo por la buena voluntad de la mayoría, a grado tal que el carácter efectivo de los instrumentos de control se diluya. Favorecer el acceso de los grupos parlamentarios a los mecanismos de control es fortalecer la oposición política “institucionalizada” y con ello perfeccionar el sistema democrático.¹²⁸

Hacer asequible a la oposición la creación de este tipo de comisiones no sólo es coherente con la idea de pluralismo, conatural a todo sistema político, sino también con una idea moderna del control parlamentario más integradora de las minorías y menos excluyente de la oposición.

Este es el sentido que también le da Forsthoff a la idea de control al sostener que: “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”.¹²⁹

5. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno

A la luz de todo lo dicho 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.

¹²⁸ “Allí donde hay oposición hay democracia. No se puede explicar, por tanto, la oposición en función del proceso político democrático, sino que a la inversa, es el proceso político democrático en el que se legitima y se explica a través del desarrollo histórico de la oposición”. Vega García, Pedro de, “Oposición política”, *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas...*, cit., p. 4617. Del mismo autor, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 9 y ss.

¹²⁹ Forsthoff, Ernest, *op. cit.*, p. 146.

Durante el periodo del Estado liberal abstencionista, el Parlamento dedicaba su actividad fundamental a legislar, ya que el campo de lo público era reducido y permitía la regulación parlamentaria prácticamente en su totalidad, también porque la regulación de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Estado, constituyan una forma de garantizar derecho de propiedad y las libertades individuales.¹³⁰

Pues bien, al ser la acción del gobierno tan reducida, la función controladora del Parlamento, en esa época, se limitaba a las grandes decisiones políticas; las restantes —pocas, dado el carácter inhibicionista del gobierno— escapaban a la atención del Parlamento.¹³¹

Durante el siglo XIX, la Hacienda pública fue el centro del control parlamentario; éste encontró en ella su “expresión principal”.¹³² Así, 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 internacionales importantes, se encontraba vinculado con terceros Estados.¹³³

Hoy por hoy, el objeto del control parlamentario no aspira a excluir a estas dos áreas de la fiscalización del Parlamento. Todo lo contrario, el objeto del control es notablemente más amplio, en virtud de que también la actividad gubernamental ha ido incrementándose de manera considerable.

Así, 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 aje-

¹³⁰ Véase Jesch, Dietrich, *Ley y administración. Estudio sobre la evolución del principio de legalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1978, pp. 150 y ss.

¹³¹ Cazorla Prieto, Luis Ma., *op. cit.*, p. 66.

¹³² Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 56.

¹³³ *Ibidem*, p. 57.

nas para él como los bancos, las empresas, la influencia en la dirección de 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.

Ello sin duda es verdad, pero sólo parcialmente, porque, partiendo de esta obviedad, un análisis pormenorizado de dicha función parlamentaria 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,¹³⁴ la política exterior,¹³⁵ la política económica,¹³⁶ etcétera. Así como cuáles han sido los instrumentos que ha utilizado para satisfacer los requisitos que

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Sobre este particular puede verse Remiro Bretóns, Antonio, “Comentarios a los artículos 93 y 94”, *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución Española de 1978...*, cit., t. VII, pp. 429 y ss. Del mismo autor, “El poder exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 205, junio-septiembre de 1985, pp. 67 y ss. También 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.

¹³⁶ En este sentido, por ejemplo, los acuerdos económicos o los pactos políticos entre diversos actores sociales no deben sustraerse al control parlamentario.

esa política específica y ese momento en particular exigían, *v. 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 imponen 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 será más acentuado en unas actividades 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, 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, habría un sector de actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes, y quizá sobre advertirlo, que son las del Poder Judicial, que en cumplimiento de este principio debe gozar 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 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 sea 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 a criterios científicos y profesionales más que a criterios de tipo político 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, que 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.¹³⁷ También el Parlamento puede controlar al go-

¹³⁷ Tras la consolidación de la Unión Europea podemos decir que este control se encuentra en primerísimo lugar en los parlamentos de los países miembros.

bierno cuando pretenda firmar algún tipo de tratado o convenio internacional,¹³⁸ incluso en este caso la doctrina ha reconocido que no existe suficiente control por parte del Parlamento¹³⁹ 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 Atlántico Norte, Organización de los Estados Americanos, Grupo de los 7, cumbres iberoamericanas, etcétera) y en un sin fin de organizaciones mundiales.

Ni duda cabe, como ha señalado Pérez Tremps, que en este tipo de actuaciones y, quizás,

especialmente en ellas es necesario el control parlamentario... Este control se desarrolla normalmente a partir de la información suministrada por los protagonistas de dichas actuaciones estatales a iniciativa propia o de las cámaras. Sin embargo, a medida que se institucionalizan algunas de sus actuaciones internacionales pueden y deben en muchos casos institucionalizarse las estructuras que permitan el seguimiento y el control del Ejecutivo.¹⁴⁰

¹³⁸ Con independencia del control previo de tratados internacionales que pueda realizar el Tribunal Constitucional en aquellos países en los que exista este control.

¹³⁹ Cf. Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, p. 277.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 282.

Este tipo de control no es desconocido en otros países. En el Parlamento holandés,¹⁴¹ por ejemplo, es muy frecuente realizar a puerta cerrada una reunión de la Comisión de Asuntos Externos de la segunda cámara para discutir las instrucciones del gobierno a la delegación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se facilita el ejercicio de control parlamentario permitiendo la integración de parlamentarios en foros nacionales, ello sin duda coadyuva a que el Parlamento, a través de alguno de sus miembros, de primera mano, conozca las posturas dominantes en determinado tema que sostienen los demás miembros del foro y sobre todo se acerque al conocimiento del porqué de las posiciones que su gobierno favorece.

Sobre todo, y éste sería el quinto ámbito de acción, el control parlamentario debe versar primordialmente sobre lo que llamaríamos la actividad ordinaria del gobierno y las administraciones, es decir, del desarrollo de las actividades que le son inherentes, en especial aquellas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos.¹⁴²

Finalmente, el control parlamentario debe manifestarse en la participación de las cámaras en los diversos procesos de nombramientos de determinadas autoridades de relevancia nacional, a través de un voto de ratificación o a través de un examen previo.¹⁴³ En este tipo de procedimiento, como tendremos ocasión de analizar, el ciudadano percibe de mejor manera la función controladora del Congreso o de sus cámaras.

¹⁴¹ Véase Garaviglia, Guido, “Parlamento e política estera; un esame comparalo”, *Quaderni Costituzionali*, Bolonia, II Mulino, núm. 3, 1984, pp. 604 y ss.

¹⁴² La experiencia parece enseñar que la mayoría de escándalos por malversación de fondos públicos pueden evitarse si existe algún tipo de control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de obras, destino de recursos, valoración de gastos, etcétera.

¹⁴³ Examen que quizá podría ser encargado a una comisión especial de parlamentarios, quienes pudieran poner de manifiesto ciertas deficiencias del candidato; carencias que muchas veces ni los propios secretarios de Estado o ministros son capaces de apreciar.

En suma, el objeto del control parlamentario es la acción total del gobierno y por extensión la actuación de cualesquiera otras entidades públicas pues, como ha señalado Bobbio:

Nunca se subrayará bastante que el control público [político, diríamos nosotros] del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno. Quien posee el sumo poder en una sociedad tiene la posibilidad de tener mil ojos: está en condiciones de verlo todo de todos. Ningún despota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como las que suministra una eficiente instalación de computadoras a cualquier gobierno actual. Sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto. No hay duda de que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más parecido posible a Dios, que es invisible, que todo lo ve. ¿Estamos seguros de que la democracia nacida para derrotar esa tentación, ha logrado su propósito?¹⁴⁴

Seguramente la respuesta a la anterior interrogante, que parece quedar en el aire, ha de ser negativa, porque, como hemos intentado explicar aquí, son todavía muchas las áreas que no son vistas, fiscalizadas o controladas por el Parlamento, incluso aquellas que si lo son, carecen de una eficacia real; sin embargo, la idea de que el Parlamento es cada vez más un Parlamento controlador, parece que empieza a permear en todas las capas sociales —algo muy importante que ayuda a la cultura democrática es el cambio de mentalidad— muy especialmente en sus principales actores: los parlamentarios individuales y los grupos parlamentarios.

¹⁴⁴ Bobbio, Norberto, *Il futuro de la democracia*, Einaudi, 1984. También en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 2, 1984, pp. 19 y 20.

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 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.¹⁴⁵ La exigencia de responsabilidad al gobierno aparecería como el ejemplo típico del control parlamentario, al unir examen, evaluación y sanción.

Otros autores separan el control y la exigencia de responsabilidad. Esta última podría derivar del control, pero no constituye un elemento necesario del mismo. El control parlamentario de la acción del gobierno consistirá, así, esencialmente, en el examen y evaluación de esa acción por instancias parlamentarias; la imposición de sanciones o exigencia de responsabilidad como resultado de ese examen y evaluación sería eventualmente consecuencia del control, pero no una función incluida en éste. No todo control parlamentario debería conducir a una exigencia de responsabilidad, actual o potencial. De acuerdo con esta visión, por un lado, hay titulares de la potestad de control y, por otro, facultados para exigir la responsabilidad gubernamental.¹⁴⁶ Sin embargo, cuando el resultado del control reviste la forma de sanción, de exigencia inmediata de responsabilidad política, la sanción no forma parte del control, sino que ambos —control y sanción— forman parte de un mecanismo más amplio: el de la garantía jurídica.¹⁴⁷

En tercer término, para algunos autores, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y eficaces de

¹⁴⁵ Véase Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 241.

¹⁴⁶ Así lo entiende García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno...*, cit., pp. 88 y ss.

¹⁴⁷ Cf. Montero Gibert y García Morillo, *op. cit.*, p. 26.

control político, en donde el resultado forma parte del control mismo y lo constituye la demostración pública de que se realiza esa fiscalización y la posible sanción —en los casos en que la ley lo prevea así— que acarrean algunos procedimientos *per se* (*v. gr.* la moción de censura).¹⁴⁸

Aun a riesgo de repetir, conviene insistir en algunas ideas: creemos que esa vieja concepción del control parlamentario —vinculada a la idea de gobierno responsable y a la posible sanción de éste si el resultado del control fuese negativo— está ya superada incluso en aquellos sistemas de gobierno parlamentario en donde la remoción del gobierno es cada día más difícil en virtud del principio de mayoría y la disciplina de partidos, y sería contraria a la idea de que el control parlamentario existe, también, en los regímenes presidenciales.

Pero, por otro lado, debemos dejar claro que aunque no exista una sanción directa (dicha remoción) no quiere decir que tampoco exista posibilidad alguna de sanción, puesto que la sanción sigue existiendo, pero es indirecta, y se encuentra diferida al momento en el que los ciudadanos ejercen el supremo control político, es decir, su derecho de voto en las elecciones.

Nos referimos, sin duda, a lo que la doctrina italiana ha llamado *responsabilidad política difusa*,¹⁴⁹ entendida como el debilita-

¹⁴⁸ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., p. 254, y Aragón Reyes, Manuel, “La forma parlamentaria de gobierno en España. Reflexiones críticas”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 32.

¹⁴⁹ 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. *La responsabilidad política*, 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”. *Il Parlamento*, Bolonia, II Mulino, 1977, p. 355. Y en otra de sus

miento 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;¹⁵⁰ 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 cuero electoral en las urnas.

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 pretensión determinante de un poder sancionador decisivo”.

Flaco favor se haría a la democracia si nos empeñáramos en adjudicar al Parlamento una imagen de “poder sancionador decisivo” pues, como hemos expuesto, la sanción que antes podía imponer este órgano del Estado (si es que así queremos interpretar la moción de censura), hoy encuentra para su ejecución más dificultades que motivaciones, incluso en regímenes cuya forma de gobierno es parlamentaria y nulas en los sistemas presidenciales; también estaríamos olvidando todo lo que en torno al control sucede y que es importante para la consolidación democrática, esto es, no sólo evidenciar que existe un examen crítico de la acción del gobierno, que su actuación está siendo observada, que existe una discusión dialéctica entre gobierno y oposición, que hay intercambio de ideas entre dichos actores y, por qué no, que de

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.

¹⁵⁰ Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates núm. 52, 1994, p. 25.

ésta puede darse el encauzamientos o la corrección de algunas políticas del gobierno.

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.

Hemos tenido ocasión de sostener, más arriba, que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades que desarrolla la más alta representación popular; sin embargo, hay procedimientos y órganos donde dicho control se percibe de una manera más nítida, éste es el caso de los instrumentos que a continuación analizaremos y de inicio advertimos que es necesario reglamentar para contribuir a una mayor eficacia de los mismos.

III. 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, 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 fue mediatisada, e incluso estancando su desarrollo, por la coincidencia de un mismo partido en el Poder Legislativo y 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 asfixió, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control.¹⁵¹ Superada esta etapa, la problemática que ahora se presenta, a nuestro juicio, discurre en dos vertiente, una es, sin duda, la falta de una regulación adecuada para que los mismos se entiendan como instrumentos de control y la otra que la oposición sea el actor más interesado en el ejercicio de dichos instrumentos y mecanismos que sólo en la órbita de ésta alcanzarán su sentido más preciso y reportarán mejores beneficios no sólo a la idea de limitación del poder mediante la idea de pesos y contrapesos sino que permitirá además la articulación de una oposición cada vez más responsable y actuante en nuestras cámaras.

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

En el primer lugar de los mecanismos de control parlamentario podemos situar al proceso legislativo entendido fundamentalmente como lo hemos hecho en el capítulo anterior, esto es incluyendo en éste al procedimiento de elaboración de leyes. 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, las normas jurídicas aprobadas por el Parlamento como órgano representante de la voluntad nacional, exigen 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. En este sentido, Rubio Llorente¹⁵² ha señalado que la representación política plantea la necesidad de entenderla como una repre-

¹⁵¹ Cf. 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.

¹⁵² Rubio Llorente, Francisco, “El parlamento y la representación”, *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1985, t. I, pp. 155 y 166.

sentación no tanto de individuos sino de los grupos en los que se encarna la sociedad. 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.

En las tres fases en que dividimos el procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, discusión y aprobación e integración de la eficacia, encontramos una vertiente del instrumento de control que constituye todo el procedimiento, esto es, 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 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 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, situación, que si bien empezaba a cambiar, se vio nuevamente eclipsada por el Pacto por México que redujo la participación del Congreso mexicano a un simple órgano de discusión y aprobación de las iniciativas gestadas en éste; la segunda causa radica en la falta de profesionalización en algunos legisladores que, dicho sea de paso, no es una exigencia para ejercer el cargo; pero, sobre todo, en la inexistencia de órganos de apoyo técnico, a los que dedicaremos

el capítulo siguiente, que contribuyan a mejorar el trabajo legislativo de nuestras asambleas representativas. Las más interesadas en contar con este tipo de apoyos deben de ser las minorías parlamentarias, ya que si bien la mayoría tampoco cuenta con este tipo de apoyos técnicos, su cercanía con el Ejecutivo amortigua, cuando no suple, en gran medida, 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 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 o la integración proporcional de las comisiones, y la especificación de los turnos de intervención de los grupos parlamentarios en la discusión, 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 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 revisite importancia no nada más al momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las volunta-

des. 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 en los que se percibe con mayor nitidez el control parlamentario 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.¹⁵³

Dentro de estos controles y en el ámbito del derecho mexicano podemos incluir las que regula el artículo 73 constitucional como facultades del Congreso para: *a*) dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar los mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; desde luego *b*) la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, y *c*) la revisión de la cuenta pública anual.

No es este el lugar para analizar todas estas facultades presupuestarias, 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.

En el proceso presupuestario sucede lo mismo que cuando hablamos de la teoría de la legislación y el procedimiento legislativo, aquéllos son el género que integra a la especie. El proceso presupuestario importa etapas y actores de afuera y de adentro del Congreso en sus fases de: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Mientras que en el procedimiento presupuestario, en

¹⁵³ 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 quien puede olvidar hoy la expresión de las primeras trece colonias de América que señala: “*no taxation without representation*”.

el caso mexicano convertido en una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sus etapas son: iniciativa, discusión y aprobación, integración de la eficacia, inicio de la vigencia, supervisión de ejecución, sanción de cuenta.

La participación del Congreso 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. En el primer caso es indudable que la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto está dando una determinada orientación económica y social a las prioridades del gasto público. El artículo 74 constitucional, en su fracción IV, autoriza a dicha Cámara para *aprobar* anualmente el presupuesto previo *examen, discusión* y, en su caso, *modificación* del proyecto enviado por el Ejecutivo federal y también tiene 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; pero también el presupuesto alienta la cooperación no sólo entre las diferentes corrientes ideológicas, representadas en los grupos parlamentarios, sino 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.¹⁵⁴

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 de recursos públicos. 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 adquieren una especial relevancia no sólo la Cámara de Diputados como el órgano poseedor de dicha facultad exclusiva sino también la integración y el trabajo que desempeñan las comisiones parlamentarias de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. De ahí que sea importante que en estos órganos parlamentarios esté garantizada la participación de la oposición, como responsables (ya sea de la presidencia de dichas comisiones) o como integrantes activos y determinantes en la discusión y aprobación del dictamen del presupuesto y de la cuenta pública.¹⁵⁵

De conformidad con el artículo 74, fracción VI, la Cámara de Diputados realizará la revisión de la cuenta pública a través de la entidad de fiscalización superior de la federación, la cual goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

¹⁵⁴ 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*, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 215-240.

¹⁵⁵ En este contexto resultan significativos los trabajos técnicos de los órganos de la Cámara de Diputados como el Centro de Finanzas, o la Unidad de Evaluación y Control.

nes, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones y que 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 artículo 79 constitucional, la entidad de fiscalización superior de la federación tiene competencia para:

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 administran 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.

Después de 2008 este precepto amplió pero, sobre todo, precisó 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.

Adicionalmente, la Auditoría tiene facultad para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fin-

camiento de otras responsabilidades y presentar las denuncias y querellas penales.

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 hoy comprender que aún no sean aprobadas cuentas públicas de sexenios anteriores.

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 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 hacen una cantidad enorme de nombramientos que van desde ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasando por el procurador general de la República, consejeros de la Judicatura Federal y los del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sin dejar de mencionar a los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre muchos otros.

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, esperamos que con las modificaciones incorporadas, a través de la llamada reforma política, las motivaciones para una participación más decidida de la oposición estén dadas.

Por señalar sólo algunos de los nombramientos que corresponden a la Cámara de Diputados y ya que estamos hablando de fiscalización, corresponde a los diputados designar al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

También les corresponde la elección, igualmente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara, del presidente, los consejeros y el contralor interno del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, el artículo 26, inciso C, de la Constitución señala que:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las *dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados*. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

Asimismo, la recientemente reformada fracción III del artículo 74 constitucional, que entrará en vigor hasta el 1o. de diciembre de 2018, señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, así como de los demás empleados superiores de Hacienda.

Por su parte, el Senado participa, de conformidad con el artículo 26 de la Constitución, en la integración de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Información Estadística y

Geografía que se compone por cinco miembros, uno de los cuales funge como presidente de ésta y del propio organismo, que son designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En el ámbito de la educación, el artículo 3o. de la Constitución señala que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tendrá una Junta de Gobierno como órgano de dirección que:

... estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo federal

La Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, también aprueba las designaciones que haga el presidente de la República del titular y miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México, con fundamento en el artículo 28 constitucional.

Otro tipo de nombramientos en los que participa la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, la Comisión Permanente, que resulta bastante controvertido, en pleno siglo XXI, y que no ha dejado de generar conflictos, pero que encuentra fundamento en el artículo 27 constitucional, es el de los magistrados que

integran los tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción que son propuestos por el Ejecutivo.

En una correlación entre los artículos 76, fracción II, y 89, fracciones III y IV, constitucionales, el Senado de la República tiene como facultad exclusiva la de ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo federal de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de defensa nacional y marina; del secretario de relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Con relación al Poder Judicial, constituye otra facultad exclusiva del Senado la de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre las ternas que someta a su consideración el presidente de la República (artículos 76, fracción VIII, 89, fracción XVIII, 96 y 98 constitucionales). Así como la elección de los magistrados electorales de las salas superior y regionales que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99) y de los dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100).

Otro tipo de nombramiento en el que participa el Senado y que ha cambiado a partir de la reforma constitucional en materia de transparencia es el de la elección de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que puede interpretarse como una transformación en beneficio del fortalecimiento de la posición del Senado en este tipo de nombramientos.

En un primer momento con la promulgación de la ley de la materia,¹⁵⁶ y el consiguiente Decreto de creación de dicho Instituto,¹⁵⁷ se señaló en el párrafo primero del artículo 34 de esa

¹⁵⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio 2002.

¹⁵⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002.

ley que el Instituto estaría integrado por cinco comisionados, quienes eran nombrados por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores podía objetar dichos nombramientos por mayoría, y en periodo de receso correspondería a la Comisión Permanente dicha objeción, con la misma votación. En todo caso la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver; vencido el plazo sin que se emitiera resolución al respecto, se entendería como no objetado el nombramiento del Ejecutivo federal.

Actualmente, después de la reforma constitucional en la materia de transparencia, el artículo 6o. de nuestra norma fundamental señala que:

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser *objetado* por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Otro nombramiento que el Senado sustancia de principio a fin es el de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto del cual el artículo 102, inciso B, señala que dicha Comisión tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez

consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y el presidente de la Comisión que será también del Consejo, es elegido en los mismos términos.

Esta amplia lista de nombramientos también abarcan otros —el de gobernador provisional, sustitución o remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal— como facultades exclusivas del Senado; pero el Congreso de la Unión es asimismo el responsable de la designación del presidente sustituto, interino o provisional.

Como puede apreciarse, no todos los nombramientos son iguales, es importante señalar que cuando la facultad le corresponde al presidente, ésta 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.¹⁵⁸ En este contexto, el control actúa en el sentido de provocar que el presidente analice detenidamente no sólo el *curriculum vitae* de los funcionarios que va a proponer, 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 cuenta únicamente con la confianza del presidente sino que recibe el aval de la cámara alta y esto, sin duda,

¹⁵⁸ 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.

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 los nombramientos que les corresponden. En consecuencia, ello exige también que las cámaras desarrolleen un examen riguroso del candidato que es sometido a su consideración.¹⁵⁹

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. Del tamaño de la importancia del nombramiento es la responsabilidad del Congreso.

Lo importante es crear una relación inquebrantable que permita a los órganos parlamentarios desarrollar una verdadera función de seguimiento y control que facilite el conocimiento del trabajo de estos órganos y que, llegado el momento, permita un relevo pacífico y ordenado de quienes integran dichos órganos.

4. Comparecencias del gobierno frente al Congreso

No le faltaba razón a Lanz Duret al señalar que a diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, donde los jefes de departamento son únicamente auxiliares del Ejecutivo, en México:

¹⁵⁹ 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.

... 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.¹⁶⁰

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.¹⁶¹

El primer tipo de comparecencias de los miembros del gabinete frente al Congreso a las que nos referiremos son las que precisa el artículo 69 constitucional, párrafo segundo, con relación al 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 pregunta 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.¹⁶²

Al respecto, la Ley Orgánica del Congreso señala en su artículo 7o. que las cámaras analizarán el informe presentado por el

¹⁶⁰ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis, 1959, p. 253.

¹⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1985, p. 261.

¹⁶² 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.

presidente de la República y dicho análisis se realizará clasificándolo por materias en: 1) política interior; 2) política económica; 3) política social, y 4) política exterior.

Un segundo 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 a través de las cuales atribuye a:

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.¹⁶³

Lo primero que conviene señalar es que la reforma constitucional de 2008¹⁶⁴ 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,¹⁶⁵ y 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. Adicionalmente, conviene

¹⁶³ Énfasis añadido.

¹⁶⁴ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de agosto de 2008.

¹⁶⁵ Actualmente hay alrededor de 80 organismos descentralizados de gran importancia como son el IPAB, Capufe, Injuve, Conapred, Conacyt, entre otros.

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 norma fundamental 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.

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 cuando se discuta una ley, o bien, se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y después puedan ser cuestionados sobre dichas actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los legisladores, adicionalmente el precepto introduce la obligación a cargo de dichos servidores públicos para que den respuesta a las preguntas e interpellaciones 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.

Sobre el particular, el Reglamento de la Cámara de Diputados regula las comparecencias ante comisiones y ante el Pleno. Con relación a las primeras se podrán solicitar por uno o más de los integrantes de la comisión y comunicarse a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por conducto de la Junta de Coordinación Política, y se podrá dirigir a los servidores públicos, a los que se refieren los artículos 69 y 93 constitucionales, a fin de que ilustren su juicio en el despacho de los asuntos que se les encomienden, el presidente notificará a los funcionarios las fechas en que deberán presentarse a la comisión. Los funcionarios que comparezcan ante comisiones protestarán

decir verdad, estarán obligados a guardar, a cualquiera de los integrantes de las comisiones, las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su encomienda y podrán ser sujetos de interpelación o de pregunta parlamentaria.¹⁶⁶

La Junta Directiva procederá a informar a la Junta de Coordinación Política y a la Mesa Directiva el formato convenido para la comparecencia, que reflejará el criterio de proporcionalidad, y procurará incluir a los diputados y diputadas sin partido. En caso de comparecencias ante varias comisiones, el acuerdo será de las juntas directivas de las comisiones que participen.

Finalmente, el Reglamento precisa que en caso de que la información proporcionada sea insuficiente, o no se hayan satisfecho los cuestionamientos de los diputados, a criterio de la comisión y con el acuerdo del Pleno de la Cámara, se podrá convocar a una segunda comparecencia, ante la comisión, del funcionario de que se trate.

Cuando un funcionario del Poder Ejecutivo federal comparezca ante alguna o algunas de las comisiones de la Cámara y a juicio de ésta, no responda satisfactoriamente o evada los cuestionamientos de alguno de los legisladores, éstos tendrán el derecho de recibir respuesta por escrito, a más tardar tres días después de la fecha de la comparecencia.

Por lo que toca a las comparecencias ante el Pleno, el artículo 125, de dicho ordenamiento, precisa que las mismas se desarrollarán mediante un formato acordado por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Junta, en el que las comisiones podrán participar.

Asimismo, dicho precepto indica que la solicitud para que comparezca ante el Pleno un titular o servidor público a los que nos venimos refiriendo deberá realizarse a través de un escrito funda-

¹⁶⁶ En el proceso de discusión y examen del Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos con base en los cuales comparecerán las comisiones ordinarias, así como los funcionarios de la administración pública federal, organismos autónomos, del Poder Judicial, de las entidades federativas, municipios y demás instancias cuya participación sea relevante en dicho proceso.

do y motivado, ante la Junta de Coordinación Política quien por acuerdo propondrá al Pleno su aprobación. A nuestro juicio, este “escrito fundado y motivado” está de más, pues entendemos que el diálogo entre poderes debe ser no sólo normal, sino también cotidiano y expedito, sin que medie más que un atento citatorio dirigido al funcionario al que las cámaras soliciten su comparecencia.

Pero si la anterior regulación reglamentaria resulta burocrática, la del artículo 126 de dicho Reglamento es una pifia pues establece que cuando alguno de los servidores públicos a los que nos venimos refiriendo no acuda a la Cámara o no conteste satisfactoriamente los cuestionamientos y dudas de los legisladores, éstos podrán solicitar al presidente que se dirija en queja al titular del Poder Ejecutivo federal, *de acuerdo a lo dispuesto por la ley*, respecto a las comparecencias de los servidores públicos. Lo primero que cabría preguntarse es a qué ley se refiere este precepto, pues ni la Ley Orgánica del Congreso, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública regulan nada al respecto. Este es el tipo de normas que no contribuyen al fortalecimiento de estos instrumentos de control, más bien, reducen su eficacia.

Por otra parte, el Reglamento del Senado señala, en su artículo 231, fracción V, que las comparecencias son procedimientos especiales a través de las cuales se ejercen las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia y reciben, analizan y se pronuncian respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos.

En el marco del informe, a que se refiere el artículo 69 de la Constitución, el Senado lo analiza en las materias antes señaladas, esto es: política interior, exterior, económica y social y agrega el artículo 267 del Reglamento del Senado a efecto de verificar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.¹⁶⁷ Para tal fin, la Mesa Directiva, en consulta con la

¹⁶⁷ Ponemos este énfasis porque como veremos, más adelante, después de la reforma política, el Plan Nacional de Desarrollo tendrá una importancia significativa.

Junta de Coordinación Política y las comisiones, formula el calendario para el análisis del informe presentado, sea en el Pleno, en comisiones o en ambas modalidades; a la Mesa y la Junta corresponde integrar el calendario de comparecencias. En el ámbito de las comparecencias de los servidores públicos que señala el párrafo segundo del citado artículo constitucional, el Senado puede convocar a comparecer a los servidores públicos obligados para que informen o respondan preguntas o interpelaciones, bajo protesta de decir verdad; a estos dos instrumentos dedicaremos un apartado más adelante.

Una vez cumplido el programa para el análisis del informe presidencial, el presidente de la Mesa ordena la integración de la memoria respectiva, para su entrega al titular del Ejecutivo federal, así como para su publicación y difusión por el Senado.

Con relación a las comparecencias reguladas en el artículo 93 constitucional, el Reglamento del Senado establece que cuando por acuerdo del Pleno deben comparecer los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, para dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, o bien, éstos, 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, la comunicación oficial del Senado deberá indicar si la comparecencia será ante el Pleno o en comisiones y señalar el objeto de la reunión, anexando, en su caso, la documentación concerniente al asunto que se examine en la comparecencia. En el caso de que la Mesa o las comisiones enfrenten alguna dificultad u obstrucción atribuible al servidor público compareciente, se dirigirá en queja al titular del Poder Ejecutivo federal o del órgano autónomo de que se trate, para los efectos procedentes. De ser el caso, junto con el citatorio se envía 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. También los servidores públicos pueden enviar previamente documentos e información útil para el desarrollo de la comparecencia.

5. Preguntas e interpelaciones

La pregunta, surgida en el ámbito del Parlamento inglés, constituye un elemento relevante de control y de información que consiste en solicitar aclaraciones al gobierno para saber si un hecho es cierto, si posee información sobre el particular, si es exacta, y si éste ha adoptado o va adoptar medidas en orden a determinadas cuestiones.

Las interpelaciones, de origen francés, constituyen el medio normal, más amplio y enérgico de fiscalización. La interpelación difiere de la pregunta en cuanto a que la petición de aclaraciones se refiere específicamente a la conducta o intenciones de un ministro o de todo el gabinete y van destinadas a determinar un debate sobre la orientación política seguida. Se diferencia de la pregunta por dos aspectos: la interpelación implica una crítica a la conducta tanto por acción como por omisión del gobierno o de sus miembros; también difiere en cuanto a su procedimiento, la interpelación puede dar lugar a una moción, que se somete a votación y, de ser aprobada, vincula al gobierno a actuar de acuerdo con el texto aprobado. La pregunta tiene un alcance mucho más limitado.

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

nados 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 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, no fue sino hasta la reforma constitucional de agosto de 2008 que se integraron estas figuras al ordenamiento mexicano, mediante reformas a los artículos 69 y 93. Estos dos preceptos ya los hemos analizado, baste decir que 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.

Lo primero que conviene señalar es que dicha pregunta por escrito, en este contexto, dirigida al presidente de la República no está regulada en los reglamentos de las cámaras, el de los diputados es omiso sobre el particular y el del Senado sólo señala que esta Cámara también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al presidente de la República.

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 también, sobre todo, orales en sesiones de verdadero control parlamentario. Con esta adición lo único que se posibilita es que “las cámaras”, esto es, el Pleno solicite mediante pregunta escrita la ampliación de la información contenida en dicho informe.

A nuestro juicio, dicha pregunta antes de representar un avance en el ejercicio del análisis del informe presidencial, de no reglarse con mayor precisión, puede dar lugar a conflictos internos en las cámaras, sobre todo debe precisarse que se entiende por cámaras al Pleno, las comisiones, los grupos parlamentarios; así como a qué órgano corresponderá valorar si la pregunta escrita puede o no hacerse al presidente, tal vez será: la Mesa Directiva, su presidente o, tal vez, la Junta de Coordinación Política. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe contener una regulación muy precisa. 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, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, 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.

Dichos preceptos aluden a la pregunta por escrito y a las interpelaciones, al respecto el Reglamento de la Cámara de Diputados regula, al igual que en las comparecencias, la pregunta parlamentaria en comisiones y ante el Pleno a través de la cual se podrá solicitar información a los servidores públicos enunciados en el artículo 93 constitucional, mediante pregunta parlamentaria por escrito.

Para tales efectos los diputados formularán sus propuestas ante sus respectivos grupos, si son preguntas parlamentarias en el Pleno, pero si son preguntas en comisiones deberán hacer la propuesta ante la Junta Directiva de la misma. Las preguntas en el Pleno deberán cumplir dos características: *a)* las áreas temáticas de referencia de las preguntas serán política interior, exterior, social y económica, y *b)* la redacción de la propuesta de pregunta deberá ser concisa y referirse a un solo tema de interés general para permitir una respuesta directa. Sólo esta segunda característica deberán cumplir las preguntas en comisiones y, en ambos casos, no serán admitidas las propuestas que sean de interés personal de quien las formula y las preguntas múltiples.

Respectivamente corresponde a la Junta de Coordinación Política y a la Junta Directiva de la comisión, recibir en un caso las propuestas de los grupos parlamentarios y, en otro, de los integrantes de la comisión; así como revisar que reúnan los elementos antes señalados y (en un lapso no mayor a diez días sólo para el caso de las preguntas en el Pleno) presentar la propuesta de acuerdo, en donde establezca: *a)* número total de preguntas; *b)* número de preguntas que corresponde a cada grupo parlamentario atendiendo al criterio de proporcionalidad, y *c)* texto de las preguntas admitidas.

Aprobados los acuerdos respectivos, en el caso de las preguntas parlamentarias en el Pleno el presidente de la Mesa hará llegar al funcionario correspondiente las preguntas. En el caso de las preguntas en comisión la Junta Directiva de la misma hará llegar a la Mesa Directiva de la Cámara las preguntas para que se presenten a consideración del Pleno y, en su caso, sean remitidas por dicho presidente al servidor público correspondiente. En ambos casos los cuestionados deberán dar respuesta a dichas interrogantes en un lapso de quince días, contados a partir de la recepción de las preguntas.

Las respuestas que los funcionarios envíen a las preguntas de las comisiones, se harán del conocimiento del Pleno de las mismas, se publicarán en la *Gaceta* y en la página de Internet y dichos

órganos parlamentarios 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. Curiosamente el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone lo mismo para las respuestas que los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal envíen a la Mesa Directiva, con motivo de las preguntas en Pleno, las que se harán del conocimiento de éste, se publicarán en los mismos instrumentos de difusión y el presidente de la Mesa Directiva turnará, a las comisiones relacionadas con la materia, las respuestas para su correspondiente análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones.

Las comisiones a las que se haya turnado las respuestas que los funcionarios dieron a las preguntas parlamentarias en el Pleno, tendrán también un plazo de quince días, contados a partir de la recepción del turno, para formular conclusiones y, en su caso, recomendaciones, éstas se enviarán a la Junta de Coordinación Política para su conocimiento y a la Mesa Directiva para que dé cuenta al Pleno. Finalmente, el presidente enviará al titular del Poder Ejecutivo federal las conclusiones o recomendaciones de las comisiones una vez que haya dado cuenta al Pleno.

Resulta curioso, por decir lo menos, que el Reglamento señale que las respuestas a las preguntas que presentan los diputados a través de su grupo parlamentario y a través de comisiones tengan como destinatario final al mismo órgano parlamentario, esto es: a las comisiones. Es decir, los grupos parlamentarios, como tales, nunca reciben una respuesta a sus preguntas. Más aún las conclusiones y recomendaciones que pueden hacer las comisiones sobre las respuestas dadas a las preguntas formuladas en comisión no corren el mismo fin que las respuestas emitidas a las preguntas en el Pleno, pues estas últimas deberán ser remitidas al titular del Poder Ejecutivo federal. Nos parece que la regulación sobre las preguntas parlamentarias en el caso de la Cámara es confusa porque no queda clara la finalidad de cada uno de los dos tipos de preguntas que establece el Reglamento, al tiempo que los preceptos que las regulan resultan repetitivos; veamos: dos tipos de pre-

guntas: 1) en comisiones y 2) en el Pleno; dos sujetos legitimados para presentarlas: 1) grupos parlamentarios y 2) integrantes de las comisiones; los mismos destinatarios de los dos tipos de preguntas: los servidores públicos del artículo 93 constitucional; los mismos receptores de las respuestas: las comisiones parlamentarias, que elaborarán conclusiones y recomendaciones; dos caminos diferentes para dichas conclusiones y recomendaciones: 1) unas las conclusiones y recomendaciones que hacen las comisiones con motivo de las respuestas a las preguntas en Pleno se envían al titular del Ejecutivo federal, 2) las conclusiones y recomendaciones que hacen las comisiones con motivo de las respuestas a las preguntas en comisiones, no.

Nos parece que esta regulación es imprecisa y repetitiva, debe corregirse para clarificarse y distinguirse, si eso es lo que se quiere, cuál es la finalidad de las preguntas en comisiones y cuál es el objetivo de las preguntas en el Pleno; dejar claro el procedimiento de sustanciación de una y otra y por qué deben ser diferentes.

Por último, en los dos tipos de preguntas, en comisiones y en el Pleno, el citado Reglamento señala que si un servidor público no contesta la pregunta o no satisface la solicitud de información, los diputados podrán acudir en queja ante el titular del Poder Ejecutivo federal, a través del presidente de la Mesa Directiva. En este caso simplemente el legislador olvidó que en el artículo 93 constitucional se encuentran contemplados los titulares de los órganos autónomos y recurrir en queja al presidente no sería lo más ortodoxo. Pero este no es el único olvido que tuvo el legislador, también se le olvidó regular el tema de las interpelaciones.

Por otra parte, el Reglamento del Senado señala que ejerce facultades de control a través de preguntas e interpelaciones, las primeras tienen por objeto obtener información sobre un tema específico, o bien ampliarla, para el análisis de un informe, la discusión de una ley o el estudio de un asunto. Mientras que la interpelación tiene como finalidad obtener de un servidor público compareciente la explicación sobre políticas de interés general.

Dicho ordenamiento vincula las preguntas al informe que regula el varias veces citado artículo 69 constitucional y establece que corresponde a la Junta de Coordinación integrar las preguntas que formulan los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes y presentarlas a la Mesa Directiva para someterlas al Pleno y, en su caso, remitirlas al presidente de la República.

Las respuestas del presidente de la República se turnan a las comisiones competentes y a los grupos parlamentarios, quienes las analizarán, valorarán y llegarán a conclusiones. Asimismo, ordena que tanto las preguntas como las respuestas, se publiquen en la *Gaceta del Senado*.¹⁶⁸

En el marco del informe presidencial y del artículo 93 constitucional, el Senado también puede convocar a comparecer a los servidores públicos obligados para que informen o respondan preguntas o interpelaciones, bajo protesta de decir verdad o cuando se estén analizando leyes o asuntos de sus respectivos ramos, las preguntas e interpelaciones a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 93 también pueden hacerse por escrito.

Cuando por acuerdo del Pleno se solicite la comparecencia de un servidor público de los señalados en dicho artículo, la comunicación oficial del Senado deberá precisar si la comparecencia es ante el Pleno o en comisiones y el objeto de la misma, anexando, en su caso, la documentación concerniente al asunto que se examine en la comparecencia.

De ser el caso, 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.

¹⁶⁸ Con relación al Informe Presidencial señala que una vez cumplido el programa para el análisis de éste, el presidente de la Mesa ordena la integración de la memoria respectiva, para su entrega al presidente de la República, así como para su publicación y difusión por el Senado.

Las preguntas e interpellaciones 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 similar, que representen el interés público y se refieran al marco de atribuciones y competencias del servidor público, entidad u organismo a quien se dirija. Las respuestas deben ser breves y directamente vinculadas con la pregunta o interpellación hecha.

Cuando a juicio del presidente de la Mesa o del de la comisión respectiva, el compareciente no responde en dichos términos, le concederá nuevamente el uso de la palabra al senador que formuló la pregunta o interpellación a fin de que señale las omisiones de la respuesta; para la contestación precisa el compareciente dispone hasta del mismo tiempo que el senador.

Si el servidor público no responde satisfactoriamente o evade 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 convocará a una segunda comparecencia, ya sea ante la misma comisión o ante el Pleno del Senado.

En caso de que la Mesa o las comisiones enfrenten alguna dificultad u obstrucción por parte del servidor público compareciente, se dirigirán en queja al titular del Poder Ejecutivo Federal o del órgano autónomo de que se trate, para los efectos procedentes.

Las preguntas e interpellaciones a los servidores públicos referidos en el artículo 93 constitucional, sin mediar comparecencia, se presentan por escrito y firmadas por los senadores que las formulan en lo individual o en grupo.

Si el Pleno aprueba la pregunta o interpellación,¹⁶⁹ el presidente de la Mesa la enviará al servidor público a quien se dirige. Si

¹⁶⁹ Las preguntas e interpellaciones se incluyen en el Orden del Día de la sesión inmediata del Pleno, en el apartado de proposiciones con punto de acuer-

la respuesta no se emite en el plazo previsto o no satisface el sentido de la pregunta o de la interpelación, corresponderá a dicho presidente informarlo al Pleno para que, en su caso, determine acordar la comparecencia del servidor público involucrado.

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 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 federal.¹⁷⁰

Resulta pertinente señalar que la exposición de motivos, de la llamada reforma política de 1977, advirtió como causas principales para fundamentar dicha reforma constitucional las siguientes: 1) encontrar fórmulas adecuadas 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 en el marco de equilibrio que se buscaba entre Ejecutivo y Legislativo.

Antes de abordar el tema concreto debemos señalar, como advertíamos *supra*, que el constituyente permanente en la refor-

do. 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.

¹⁷⁰ El énfasis es nuestro.

ma, de 2008, al párrafo segundo del artículo 93¹⁷¹ suprimió a los organismos descentralizados federales para ser convocados por cualquiera de las cámaras, no sólo no existió una razón sino que olvidó la concordancia entre dicho párrafo y el tercero (arriba transrito). Por lo anterior, es pertinente precisar que cuando este párrafo señala: “dichos organismos descentralizados”, se está refiriendo a organismos descentralizados “federales”.

Las comisiones de investigación, casi 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 a dicho artículo en 2008; cuando se expedieron los reglamentos de las cámaras, y con la aprobación de la reforma político-electoral.

El 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. 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 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 y que con cierta frecuencia suele argumentarse para evitar comisiones molestas para la mayoría en turno.

Una vez que la oposición logró consolidarse en el Congreso federal, especialmente en la Cámara de Diputados —única Asamblea en la que se han constituido las 18 comisiones de investigación hasta hoy existentes a lo largo de más de treinta años—, su ineeficacia se debe a que las mismas carecen de una reglamenta-

¹⁷¹ Nos referimos a la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 2008.

ción adecuada que les permita ser verdaderos instrumentos de control parlamentario. Incluso es oportuno señalar que la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 41.1, sólo menciona que dichas comisiones “se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional”.

El caso de los reglamentos de ambas cámaras es todavía peor; en el de la Cámara de Diputados la única referencia específica es la contenida en el lacónico artículo 204 que simplemente señala: “Los informes de resultados que presenten las comisiones investigadoras, a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, se enviarán al presidente de la República”. Pero resulta grave, a nuestro juicio, la fuerte contradicción que existe entre el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que indica que las comisiones ordinarias: “Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio”, y el artículo 157 de ese reglamento que atribuye a las comisiones ordinarias facultades de investigación.

El mandato constitucional del artículo 93 es muy claro, las cámaras pueden crear “comisiones para investigar”, y la Ley Orgánica del Congreso es, también, muy precisa al distinguir entre comisiones ordinarias del artículo 39.2 y las de investigación del artículo 41.1. De qué fundamento constitucional o legal el reglamento de la cámara baja otorga facultades de investigación a las comisiones ordinarias; lo anterior desvirtúa la esencia de las comisiones ordinarias; lo que debió hacerse es regular con mayor detalle a las comisiones de investigación y no sólo referirlas repetitivamente.

La situación en el caso del Reglamento del Senado no es, ni mucho menos, mejor. En dicho ordenamiento se confunden dos categorías de comisiones, las especiales y las de investigación. El artículo 119 regula a las comisiones especiales y señala que éstas “se constituyen para realizar investigaciones en los términos del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución”. Resulta evidente que aquí hay una confusión. Las comisiones especiales

son una categoría distinta a las de investigación y para ello sólo ofreceré una simple, pero contundente, razón, hay desde luego más, la jerarquía de la norma que las regula: a las de investigación las consagra la Constitución; por el contrario, la regulación de las especiales es, simplemente, legal.

Con las anteriores imprecisiones no resultan extraños los problemas que enfrentan este tipo de comisiones. La negativa de las dependencias para entregarles la información y/o documentación que solicita, 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 comisiones contribuye a que, recurrentemente, se ignoren las solicitudes de las mismas.

Asimismo, la inexistencia de una normatividad que regule 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 estos órganos parlamentarios desarrollem 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 condonándolos a que sea el presidente de la República el destinatario último de los mismos. A nuestro juicio, es conveniente una regu-

lación 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 ser más amplio,¹⁷² 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 veímos 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.¹⁷³

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.

¹⁷² 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.

¹⁷³ Para este tema remitirse a nuestro libro *30 años de investigaciones parlamentarias, cit.*

7. Control sobre los viajes presidenciales

Un instrumento de control parlamentario al que también dedicaremos algunas reflexiones es el relativo a las ausencias presidenciales. Nos parece conveniente analizarlo porque a pesar de que el artículo 88 sufrió una fuerte reforma que sin duda mermó o atenuó, si se prefiere, la fuerza del control aún así es posible que la oposición, especialmente la incardinada en la cámara alta, ejerza dicho control en aras de mantener un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior.

El artículo 88 constitucional hasta la reforma de agosto de 2008 señalaba: “El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso”.

Si bien, la aplicación de dicho precepto 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 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 en pleno del Senado el dictamen fue rechazado, en votación económica, por 41 votos en *pro* y 71 en contra del proyecto de decreto.¹⁷⁴ Esta situación llevó a que el presidente reaccionara fuertemente, contra la negativa a permitir su salida del país, utilizando la cadena nacional en medios de comunicación para ofrecer su punto de vista sobre dicha negativa a ausentarse del país.

¹⁷⁴ Véase el proyecto de dictamen publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del 8 de abril de 2002.

Esta situación provocó que en 2008 se reformara dicho precepto constitucional¹⁷⁵ para quedar, a partir de entonces, de la siguiente manera:

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.

Lo primero que hizo la reforma constitucional fue entregar una facultad del Congreso de la Unión a la Cámara de Senadores y, segundo, autorizar al presidente de la República para que sólo en sus ausencias mayores a siete días deba solicitar permiso a dicha Cámara. A nuestro juicio el control se atenuó pero no se eliminó y es que el tema de las ausencias presidenciales no puede verse separado de los artículos 86 y 89, fracción X. Una interpretación sistemática que armonice dichos preceptos debe imperar al momento de que el presidente se ausente menos de siete días o más.

A nuestro juicio, el artículo 88 constitucional es creador de un instrumento de control de la política exterior con el que cuenta, a partir de 2008, el Senado de la República y respecto del cual dicha Asamblea debe ser informada para formarse un juicio que le permita conocer: “los motivos de la ausencia” tratándose de menos de siete días, o bien emitir el “permiso” correspondiente para que el presidente haga o diga algo en su calidad de jefe de Estado.¹⁷⁶ Tal instrumento obliga al titular de Ejecutivo federal para que ofrezca a la Cámara de Senadores —y en sus recesos a la Comisión Permanente— toda la información sobre las activi-

¹⁷⁵ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 2008.

¹⁷⁶ Conviene precisar que permiso significa: “Dar licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa”.

dades, 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. En ambos casos existe control, en uno más tenue que en otro, pero al fin y al cabo control parlamentario sobre las ausencias del presidente la República.

Como señalábamos con anterioridad, 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 tiene que ver con la asistencia del Ejecutivo a reuniones con organismos internacionales, jefes de Estado, etcétera y, en consecuencia, por imperativo del artículo 76, es atribución exclusiva del Senado: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal...” de la que son parte, sin duda, las ausencias del presidente.

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 puede, desde luego, encontrar motivación en la inobservancia de tales principios normativos.¹⁷⁷ En suma, desde el punto de vista de la actuación del Senado de la República en gran medida no es relevante si la ausencia es larga o corta, lo importante es que el control parlamentario se ejerza.

¹⁷⁷ 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.

8. Dos nuevos instrumentos parlamentarios a partir de 2018

La reforma político-electoral integra dos mecanismos de control parlamentario a las competencias de las cámaras que son por demás interesantes y que empezarán a ejercerse en 2018. Ambos como facultades exclusivas de cada una de las cámaras.

El primero de ellos es el establecido en la fracción VII del artículo 74 constitucional para que sea la Cámara de Diputados la que apruebe el Plan Nacional de Desarrollo. Confiamos en que esta nueva facultad obligue a las comisiones ordinarias a llevar a cabo un verdadero control parlamentario.

El otro instrumento de control parlamentario con el que el constituyente permanente amplía las facultades de este tipo al Senado de la República es el que señala la fracción XI del artículo 76 constitucional y que consiste en que sea dicha cámara la que apruebe la estrategia nacional de seguridad pública.

Hacemos votos para que la legislación secundaria sea clara y precise la intervención de cada una de las cámaras en dos áreas tan relevantes, cada una en su materia, para que el Congreso mexicano ejerza su función controladora.

9. 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 éstos *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 de las minorías opositoras para que, en la medida que hagan un buen uso de los instrumentos de control, puedan evidenciar, 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.