

INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL PARLAMENTARIO

Cecilia MORA-DONATTO*

RESUMEN: El artículo llama la atención sobre la necesidad de revitalizar la facultad de control del Congreso mexicano partiendo de la idea de que este control es una de las facultades esenciales a todo Parlamento en un auténtico Estado de derecho. Después de realizar el estudio de la evolución del término “control parlamentario”, la autora ofrece una nueva noción a partir de la cual pasará revista a los órganos e instrumentos que la Constitución mexicana prevé para mantener el equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, los que considera no han cumplido su cometido. La autora analiza, entre otros, el procedimiento legislativo, los controles financieros y las comisiones de investigación. Aborda, igualmente, el estudio del actual formato del informe presidencial, así como las preguntas e interpelaciones para sostener que es posible incorporar estas últimas como instrumentos de control parlamentario. Finalmente, el artículo da cuenta de lo que el acceso a la información representa para la función de control.

ABSTRACT: This article calls attention to the need to revitalize the controlling power of the Mexican Congress, based on the idea that this control is one of the essential faculties of all Parliaments in an authentic Rule of Law. After making a study of the evolution of the term “Parliamentary control”, the author puts forward a new notion, based on which a review would take place of the agencies and instruments provided under the Mexican Constitution to maintain a balance between Legislative and Executive Power. The author thus analyzes, among others, the legislative procedure, the financial controls and the research commissions. She also deals with a study of the current format of the Presidential Report, together with questions and citations, for the purpose of maintaining that it is possible for the latter to be incorporated as instruments of Parliamentary control. Finally, the article notes what the access to information represents for the purpose of control.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto del sistema político mexicano ha sido frecuente denunciar la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo como una de las causas tanto de la limitada democracia en México, como de la corrupción pública experimentada en el país en las últimas décadas. La debilidad del Poder Legislativo mexicano ha impedido una efectiva facultad de control del Legislativo sobre el Ejecutivo que involucre, desde luego, a toda la administración pública.

En la tarea de fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que, con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

Es, también, característica esencial del Estado constitucional que en el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. Desde este contexto, el papel que está llamado a cumplir nuestro Congreso de la Unión es por demás relevante; hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad y necesidades que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan.¹ Esta

¹ Laski, Harold J., *El sistema presidencial norteamericano*, trad. y ed. de Eduardo Warschaver, Buenos Aires, 1948, p. 9.

tarea de adaptación del Congreso mexicano a las modernas tendencias democratizadoras no es fácil, pero es necesario acometerla si queremos que éste siga siendo la llave de nuestro sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático.

II. EL NUEVO CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, el término control parlamentario no estaba contemplado en la mayor parte de las Constituciones, aunque en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, concretamente en Francia, a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la monarquía de julio, encabezada por Luis Felipe I (1830-1848).²

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

En un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba salvada a través de la figura del refrendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos: la responsabilidad política, por un lado, y la responsabilidad penal, por otro (el *impeachment* inglés); más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. A mi juicio, esta es una distorsión de la responsabilidad política, que elimina toda

² Sobre el tema puede verse Galizia, Mario, *Studi sui repparti fra Parlamento e governo*, Milán, Giuffrè, 1972, pp. 138-147; Giraud, Emile, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, Sirey, 1938, pp. 109-111; Barthelemy, Joseph, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, V. Giard & Brière, 1904, pp. 217-251, y Bastid, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, París, Sirey, 1951, pp. 283-298.

configuración jurídica de los términos confianza y control, ya que aquélla se perfilaba como un concepto finalista, es decir, la responsabilidad política consistía en la obligación moral de dimitir cuando se había perdido la confianza parlamentaria y había posibilidades de ser sujeto del *impeachment*. Evidentemente en este contexto no existe ninguna relación jurídica permanente entre Parlamento y gobierno.³

El distanciamiento de estas dos posturas se produce a partir de 1918 y durante los dos periodos de posguerra mundial. La primera de estas fases se experimenta en las nacientes Constituciones aprobadas tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que establecen la responsabilidad expresa del gobierno ante el Parlamento (siendo los primeros países en consagrarla: Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia).⁴

La constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que el control es un instrumento cuyas finalidades principales son sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento.⁵ La siguiente etapa, mucho más intensa, se presenta después de los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial. El ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*,⁶ esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente fun-

3 Véanse Rescigno, Giuseppe Ugo, *La responsabilità politica*, Milán, Giuffrè, 1967, pp. 153-196; Barthelemy, Joseph y Duez, Paúl, *Traité de droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1933, pp. 169-171.

4 Mirkine-Guetzévich, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez Gendin, Madrid, Reus, 1934, pp. 13-16.

5 Además de la obra citada de Mirkine-Guetzévich puede verse Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 323 y 324.

6 Para comprender mejor este concepto puede verse "Indirizzo politico", *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Milán, Giuffrè, 1973, pp. 134-171; Canosa, Raúl, "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, enero-marzo de 1990, pp. 125-152.

ciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control.

Dentro de este contexto de permanente evolución del término control parlamentario existe una fase mucho más desarrollada, que aún no encuentra una clara juridificación, pero que sin embargo en el ámbito de la doctrina se ha discutido con alguna intensidad. Me refiero a un concepto más amplio de control⁷ y específicamente al que vincula la noción de control parlamentario con dos ideas fundamentales: la responsabilidad política difusa⁸ y el concepto de minoría parlamentaria.⁹

Las anteriores posturas de la noción de control parlamentario colisionaban frontalmente con dos problemas fundamentales: por un lado, dejaban fuera del mismo a los ordenamientos en donde hay separación rígida de poder, por lo cual el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria, resultando difícil encuadrar, en aquella noción de control, instrumentos tradicionales del derecho parlamentario a través de los cuales se ejerce un evidente control pero que no están ligados a sanción alguna, como es el caso de las preguntas o las interpellaciones. Por otro lado, se concebía al Parlamento en su conjunto como el sujeto de dicho control y aunque la actual noción no niega esta evidencia, reconoce a las minorías parlamentarias como el agente más interesado en el ejercicio de éste, por cuanto entiende que en un Estado democrático la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría también tiene derechos.

De esta manera entendemos que, en las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario debe ser concedido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y

7 Véanse Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario", *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pp. 1677 y 1678; Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 205-227.

8 Rescigno sostiene que además de una responsabilidad política concreta inmediata hay, sin duda alguna, una responsabilidad política difusa, es decir una posibilidad de debilitamiento político del gobierno, producto de las relaciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las cámaras. *Cfr.* Rescigno, Giuseppe Ugo, *op. cit.*, nota 3, pp. 113 y ss.

9 Véase *infra*, p. 94.

cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.

Esta noción de control parlamentario rebasa las limitaciones antes planteadas porque parte de la idea de que también en los regímenes presidenciales hay control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo e incluso, ocurre que en el presidencialismo moderno el principio de división de poderes no es ya tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria, atenuada si se quiere, a cuyo servicio está la función de control que se ejercita a través de procedimientos diversos, al igual que sucede en los sistemas parlamentarios y porque concibe la responsabilidad política difusa como la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno. Incluso autores, de la talla de Manuel Aragón, entienden que las minorías deben de tener garantizado el derecho de libre crítica, incluso, cuando ésta sea destructiva.¹⁰

Concebir así al control parlamentario es entender que el mismo es un control de tipo político y, como tal, tiene como principal característica el ser subjetivo, es decir, dicho control no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración (como sucede en el control jurídico) pues tal valoración descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante. De esta manera, la apreciación que se haga de la acción del gobierno puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza la cualidad de los titulares del control, que son sujetos que se distinguen por su condición eminentemente “política” por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un proyecto alternativo.

De esta manera se hace evidente el carácter voluntario de este control, ya que su realización y desarrollo depende, o debiera depender, de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria. Este

10 Aragón Reyes, Manuel, “Prólogo”, en Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 13.

rasgo de voluntariedad puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

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

Por consiguiente, un resultado negativo en el desarrollo de este control no lleva necesariamente aparejada una sanción inmediata (salvo que así lo disponga una norma), pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del control, se trata, como sostiene Rubio Llorente, de un control cuya efectividad descansa, mas que en sanciones inmediatas o presentes, en la esperanza de sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control podría desencadenar.¹¹ 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.

De la anterior noción de control parlamentario me interesa destacar los siguientes aspectos fundamentales: 1) qué entendemos por democracias parlamentarias como formas de Estado; 2) qué significado tiene señalar que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias; 3) cuál es el papel que juega la oposición y las minorías parlamentarias en este tipo de control; 4) a qué aludimos cuando hablamos de que el objeto de este control parlamentario es la acción general del gobierno, y 5) finalmente, señalaremos cuáles son los efectos del control parlamentario, es decir, que tipo de sanción es capaz de provocar este control.

En *primer lugar*, cuando nos referimos al término democracias parlamentarias como forma de Estado estamos recordando la definición que Kelsen consigna en su libro *Esencia y valor de la democracia* al señalar que: el parlamentarismo, en sentido amplio, significa formación de la

11 Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., nota 7, pp. 250 y ss.

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 con base en el principio de la mayoría.¹²

Con fundamento en este concepto, queda claro que el parlamentarismo entendido como forma de Estado (y no como forma de gobierno) está íntimamente vinculado con las funciones que se atribuyen a un órgano esencial y principal de todo Estado democrático, es decir, el Parlamento.¹³

En este contexto es posible aludir a dos significados del control parlamentario. El primero, al que catalogaríamos como un concepto superado por ser aplicable sólo en los sistemas parlamentarios de gobierno, consistiría en entender que dicho control lo es sobre órganos y no sobre normas y que además incluye la capacidad de remover al titular del órgano controlado. Por consiguiente, dentro de este concepto de control parlamentario no podríamos incluir los actos de las cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos normativos, tampoco cabría incluir las actividades parlamentarias de información y crítica que, aun teniendo por objeto la actuación política (y no las disposiciones normativas) de órganos públicos, no permiten desembocar en la remoción de sus titulares. Este concepto de control parlamentario está vinculado a la responsabilidad política del gobierno, es decir, a la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo.¹⁴ Entender que este tipo de control debe incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado (es decir, del gobierno) a través de la cuestión de confianza y la moción de censura (promovida por el Parlamento) nos llevaría a consentir que este control sólo existe

12 Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1977, p. 50.

13 La idea de parlamentarismo en sentido amplio o de democracias parlamentarias como formas de Estado se encuentra en autores tan clásicos como Kelsen o Schmitt, este último, por ejemplo, alude a la pluralidad de sentidos del término parlamentarismo, del que podemos desprender, por lo menos, cuatro especies o subespecies, a saber: sistema presidencial, de Parlamento, de premier y de gabinete. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, p. 294. Un completo resumen de la teorización que de estas especies del parlamentarismo realiza Schmitt, podemos encontrarla en Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1984, pp. 824 y 825. De igual manera lo entiende Aragón Reyes, Manuel, en el estudio preliminar a la obra de Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. IX a XXXVI. Más recientemente este autor lo afirma en el prólogo a Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, cit., nota 10, p. 9.

14 Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario..." , cit., nota 7, pp. 1675 y 1676.

en los regímenes cuya forma de gobierno es la parlamentaria. Pero para nosotros esta visión no es aceptable por reduccionista, pues también entendemos que en los sistemas presidenciales existe este tipo de control.

En consecuencia, nos parece más correcto entender desde una perspectiva más amplia y no tan restringida como en el caso anterior, al control parlamentario incluyendo en dicho término toda la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata. Por consiguiente, aun cuando en los sistemas presidenciales, como es el caso de México, se parta, en principio, de una separación rígida de poderes que implica que cada poder debe respetar la esfera de competencias de otro, los trabajos del Congreso someten —o deben someter— a una crítica constante la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante el Congreso, sino también cuando a iniciativa del Congreso el Ejecutivo es llamado a comparecer.

Evidentemente la labor crítica del Congreso en un sistema presidencial no puede terminar nunca en la remoción del gobierno, entre otras cosas, porque el Congreso no cuenta con los medios idóneos para ello. Pero la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento al electorado, una apelación al pueblo cuya voluntad soberana ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste de sus criterios en relación con un mismo tema. En consecuencia, el interés de la oposición por desplegar el ejercicio del control parlamentario tiene como finalidad desgastar la imagen del gobierno con base en la idea de contar con un proyecto alternativo de gobierno.

El control parlamentario es, pues, una nota importante de las democracias parlamentarias como formas de Estado y no es una institución privativa de la forma parlamentaria de gobierno.

En *segundo lugar*, dijimos que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades que desarrolla el Parlamento. Es decir, no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control, porque el control es simplemente —dice Rubio Llorente— una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o es una función que todo auténtico Parlamento debe desempeñar mediante el ejercicio de toda su actividad.¹⁵

La anterior concepción parte de la idea de considerar a los procedimientos parlamentarios *multifuncionales*, es decir, que cumplen dentro de las competencias del Parlamento distintos fines (incluso hay control cuando se discute y aprueba una ley), en consecuencia entendemos que *la función de control no puede reducirse a procedimientos determinados sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria*. En suma, esta concepción acepta los tradicionales medios de control parlamentario, tales como las interpelaciones, las preguntas o las comisiones de investigación, pero también acepta que cuando se discute un proyecto de ley o se delibera sobre el presupuesto, se controla la actividad del gobierno.

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

Generalmente las mayorías desarrollan mecanismos de control respecto de la acción de gobierno, pero estos discurren, en la mayor parte de los casos, a través de mecanismos no institucionalizados, es decir, no transitan por la vía de las relaciones entre órganos (o intraorgánicas), sino externamente, a través de los líderes de la Cámara o del líder de la mayoría, cuando ambos no coincidan. Pero tratándose de este tipo de control, en el mejor de los casos estamos hablando de un “autocontrol”, es decir, de un control que ejerce la mayoría en las cámaras hacia una mayoría, del mismo partido político, que gobierna. En suma, como sostiene Rubio Llorente:

...el control parlamentario es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente la defensa de aquella actuación para la que el gobierno se suele bastar a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.¹⁶

16 *Ibidem*, p. 256.

En el mismo sentido lo ha afirmado Forsthoff, quien entiende que una vez que el Estado se ha convertido en el centro de operación de los partidos... el interés por el control del gobierno se limita a la oposición, por tanto el control parlamentario es un asunto de minorías.¹⁷

En suma, queda claro que son las minorías y la oposición las que tienen un mayor interés en demostrar lo errado de la acción de gobierno. La mayoría, que apoya o es afín al programa que desarrolla el gobierno, está interesada en destacar los éxitos y logros de éste.

En *cuarto lugar* debemos señalar qué queremos decir cuando afirmamos que el objeto de este tipo de control es la fiscalización de la acción general de gobierno. El fundamento de esta idea radica en considerar al Parlamento, más que como un poder legislador, en un poder eminentemente controlador. A finales del siglo XIX y principios del XX el control del Parlamento se redujo al control del gasto público y de la política exterior, éstos fueron los dos grandes rubros sobre los que discurrió dicho control.¹⁸

En la actualidad creemos que estas dos áreas deben de seguir siendo controladas, pero dicho objeto se ha venido ampliando y debe de extenderse aún más para abarcar todos los ámbitos en donde el gobierno actúa, pues cada día son más las esferas donde éste interviene. En este contexto es pertinente señalar que también hay grados de intensidad del control parlamentario, es decir, nos referimos a una cierta escala que empezaría por:

1) Las tareas en las que el Parlamento no debe intervenir como son, por ejemplo, aquellas actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes y, quizá resta decirlo, que son las relativas al Poder Judicial que, en cumplimiento de este principio, debe gozar de absoluta libertad.

2) Subiendo esa escala de intensidad del control parlamentario, existe otro tipo de actividades en donde el Parlamento también debe intervenir, pero con prudencia, es decir, debe preguntarse cuándo es necesaria su intervención y cuando ésta no sólo no aporta nada, sino que incluso puede llegar a entorpecer tales acciones, nos referimos, por ejemplo, a

¹⁷ Forsthoff, Ernest, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 146.

¹⁸ Cfr. Leibholz, Gerard, *Problemas fundamentales de las democracias modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 56.

todas aquellas actividades en las que el gobierno interviene, pero en donde la seguridad nacional juega un papel muy importante.

3) Un tercer grupo de acciones que deben de ser controladas por el Parlamento, con una mayor intensidad, son las actividades que desarrollan las llamadas *agencias independientes*,¹⁹ en las que es necesario atender, más que a criterios políticos, a criterios científicos y profesionales en determinados sectores como la política monetaria, la educativa, la política financiera, el mercado de valores, la energía nuclear, etcétera.

4) Un aspecto más que no puede ser descuidado por el control parlamentario es el de las relaciones internacionales. En este sentido, el Parlamento no sólo puede pretender controlar al gobierno cuando éste quiera firmar un tratado internacional, por muy importante que éste sea, porque la actividad internacional no se agota ahí, cada vez son más los organismos internacionales con los que interactúa el Ejecutivo: ONU, OTAN, OEA y las cumbres de mandatarios, organizaciones en donde se discuten políticas que después afectarán de manera directa a determinado sector de la sociedad o a toda la población en su conjunto.²⁰

5) Sobre todo, el control parlamentario debe discurrir sobre lo que comúnmente se denomina actividad ordinaria del gobierno y la administración, es decir, del desarrollo de las actividades que le son inherentes, sobre todo aquellas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos. En muchas ocasiones la experiencia nos ha enseñado que la mayoría de los escándalos por malversación de fondos públicos pudieron haberse evitado si hubiese existido algún tipo de control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de obras, destino de recursos, valoración de gastos, etcétera.

6) Otro renglón en el que deberá manifestarse el control parlamentario es el relativo al proceso de nombramientos de determinadas autoridades

19 Cuando hacemos alusión a este tipo de agencias nos estamos refiriendo a las que tienen como finalidad descargar los poderes ejecutivos del presidente y que surgen especialmente en los Estados Unidos.

20 Es oportuno señalar que este tipo de control parlamentario ya existe en otros países, por ejemplo en Holanda, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara Alta realiza a puerta cerrada la discusión de las instrucciones del gobierno a la delegación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También en este país se facilita la tarea de control parlamentario, permitiendo que uno o varios diputados se incorporen a la comitiva gubernamental que participará en algún foro internacional, para que el Parlamento conozca, de primera mano, por uno o varios de sus miembros cuáles son las posturas dominantes en torno a un tema y cuál es la postura que sostiene su gobierno.

de relevancia nacional, a través de un voto de ratificación o a través de un examen previo. En este caso podría incluso crearse una especie de comisión dictaminadora, integrada por las distintas fuerzas parlamentarias, encargada de conocer detalladamente no sólo el *curriculum vitae* de los candidatos, sino las aptitudes que poseen para desarrollar el cargo al que aspiran (por ejemplo, nombramientos de embajadores, procuradores, presidentes de las comisiones de derechos humanos, etcétera). Este es desde luego un esbozo del amplio aspecto sobre el que discurre el control parlamentario.

Por último y en *quinto lugar*, hemos hecho alusión en nuestro concepto de control parlamentario al elemento sanción. En un régimen parlamentario, el resultado final de cualquier instrumento de control traería aparejada la destitución del gobierno; pero incluso en estos sistemas esto es cada vez más difícil, porque la disciplina de partido la hace cada vez más complicada. Si aceptáramos lo anterior estaríamos reconociendo que sólo en dichos sistemas hay control, porque sólo en ellos es posible el derrocamiento del gobierno. Pero como nosotros hemos partido de un concepto más amplio de control que incluye a los sistemas presidenciales, en donde la situación antes descrita nunca podría presentarse, entendemos que no existe una sanción directa como la remoción, pero ello no quiere decir que no exista posibilidad alguna de sanción, puesto que ésta existe aunque sea indirecta y se encuentre diferida al momento en el que los ciudadanos ejercen el supremo control político, o sea, su derecho de voto en las elecciones.

Este tipo de responsabilidad se conoce en la doctrina italiana como *responsabilidad política difusa* y se entiende como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. Así, la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones. Esta idea parte de la concepción de entender al Parlamento más que como un poder sancionador decisivo, como un órgano eminentemente controlador.²¹

21 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.

Con base en las anteriores afirmaciones podemos atribuir al control parlamentario muy diversas características, entre otras, las siguientes:

a) En primer lugar estamos hablando de un control de tipo político, entre otras cosas por la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

b) Otra particularidad que podemos atribuir a dicho control es que puede ser sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

c) Una característica más que es importante destacar del control parlamentario es en relación con los efectos que el mismo puede ofrecer, es decir, el simple hecho de desplegar el control parlamentario implica un resultado en sí mismo, evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, que las actividades de los titulares del poder público pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo lupa) y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse de la crítica institucionalizada que en todo sistema democrático debe ejercer el Parlamento.

d) Como consecuencia de las anteriores características, podemos señalar que los efectos de este control no siempre son sanciones (salvo en el caso que así lo señale expresamente una norma) sino que su eficacia descansa, más que en sanciones inmediatas o presentes, en sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control puede desencadenar. 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.

Es dentro de esta noción de control parlamentario en la que queremos fundar, anclar para decirlo más gráficamente, el análisis sobre los instrumentos de control parlamentario en nuestra norma fundamental.

III. INSTRUMENTOS DE CONTROL ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN MÉXICO

Antes de analizar los instrumentos de control es pertinente hacer dos puntualizaciones, si bien el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del Parlamento, como ya lo hemos señalado, ello no es obstáculo para entender que hay mecanismos y órganos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez. Es también oportuno señalar que la eficacia que han tenido estos instrumentos en la vida parlamentaria mexicana se ha visto mediatizada por la coincidencia de un mismo partido tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo. El hecho de que un sólo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas cámaras y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control.²²

1. *El procedimiento legislativo*

Encabezando a los mecanismos de control parlamentario podemos situar al *procedimiento legislativo*. A nuestro juicio, son principalmente dos las características que podemos señalar como esenciales para considerar al procedimiento legislativo como instrumento de control. En primer lugar, la participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Ciertamente las leyes son aprobadas por el Parlamento como órgano representante de la voluntad nacional pero, desde luego, ello exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en las cámaras, pues todos los grupos parlamentarios ostentan idéntica representación.²³ 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

22 Esta misma apreciación la comparte Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 21.

23 En este sentido, Rubio Llorente ha señalado que la representación política plantea la necesidad de entenderla como una representación no tanto de individuos sino de grupos en los que se encarna la sociedad. Cfr. "El parlamento y la representación política", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, t. I, pp. 155 y 166.

participación de las minorías en todo el discurrir del procedimiento legislativo y no sólo en un momento determinado.

En efecto, el hecho de que el procedimiento legislativo esté integrado por una sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley, provoca una mutación constante respecto de su objeto; esto es, en las tres fases genéricas del procedimiento: iniciación,²⁴ deliberación y resolución, el objeto del debate va desde el proyecto de ley hasta el dictamen de la comisión. Esa mutabilidad del objeto, en las fases del procedimiento, obliga, necesariamente, a articular suficientes mecanismos tendentes a garantizar la participación de las minorías parlamentarias en todas las etapas del procedimiento y frente a los diversos objetos de debate del mismo. En este contexto tienen sentido no sólo la elección de los miembros de los órganos de dirección de las cámaras, en donde debe participar la oposición, y la especificación de los turnos de intervención de los grupos parlamentarios, sino más concretamente y vinculados al procedimiento legislativo tienen un mayor significado la facultad de iniciativa o la presentación de enmiendas, o bien, la adopción de técnicas que se sigue en otros países para incorporar al dictamen de la comisión las opiniones minoritarias, como pueden ser los votos particulares para su defensa ante el pleno, la designación de una doble ponencia, por la minoría y la mayoría, técnica muy recurrida en el *Bundestag* cuando el desacuerdo entre las dos posturas es diametralmente opuesto o irreconciliable.

La segunda característica, que convierte al procedimiento legislativo en instrumento de control, es su publicidad, la cual reviste importancia no sólo al momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las voluntades. Al igual que la anterior, esta característica deriva de la definición del Parlamento como órgano representativo que impone no sólo la participación de todas las posiciones

24 El derecho de iniciativa legislativa, que de conformidad con la Constitución (artículo 71, fracción II) poseen los diputados y senadores, es un mecanismo importantísimo no sólo de control, sino de participación en las decisiones trascendentes del país; esta participación se traduce en todos los ámbitos del quehacer político, dando un verdadero sentido a la orientación política del Estado. Ni duda cabe que el grave debilitamiento que ha experimentado el Poder Legislativo mexicano, deviene fundamentalmente de haber "cedido" su facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo, consecuencia lógica de la mayoría absoluta que durante mucho tiempo tuvo en las cámaras un sólo partido político; en realidad, las grandes iniciativas de reforma a la Constitución y a la innovación legislativa han provenido durante mucho tiempo del Ejecutivo.

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 inocua 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.

Queda claro que las anteriores características no son, ni mucho menos, limitativas, pues las mismas 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.

2. *Controles financieros*

Otros instrumentos de esta naturaleza son los llamados controles *financieros* o *económicos*, denominados así porque inciden en lo que comúnmente conocemos como el “poder de la bolsa”, es decir, qué se gasta y cómo se gasta. Dicha facultad financiera de los parlamentos, como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones; vale recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias. Dentro de estos controles y en el ámbito del derecho mexicano podemos incluir los siguientes:

- a) Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.
- b) Revisión de la cuenta pública anual.
- c) Aprobar las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación para aprobar esos mismos empréstitos.
- d) Aprobar las bases para reconocer y pagar la deuda nacional.

Con base en nuestra ley fundamental, corresponde al Ejecutivo federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya

aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (artículo 74, fracción IV).

La revisión de la *cuenta pública* tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Y en este contexto debemos hacer mención de los órganos internos de las cámaras que actúan en materia hacendaria como son las comisiones de hacienda, de vigilancia, la Contaduría Mayor de Hacienda²⁵ —en la esfera de la Cámara de Diputados—, las contadurías de Glosa —en el ámbito de las entidades federativas—, órganos que en otros países, como es el caso de España, conocemos con el nombre de Tribunales de Cuentas.²⁶ Se trata, en todos los casos, de 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.

La labor de estos órganos es por demás importante y su correcto funcionamiento depende, en gran medida, de que los mismos cuenten con una elevada dosis de objetividad y autonomía pues a estos órganos compete vigilar que los gobiernos no incurran en malversaciones con el dinero público. En consecuencia, debe vigilarse que el titular y los integrantes de este tipo de órganos cuenten con la aceptación de todos los grupos parlamentarios y no tengan 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 este contexto es pertinente detenernos en el recientemente creado órgano de fiscalización superior de la Federación. Producto de la reforma constitucional, promovida por el Ejecutivo,²⁷ el artículo 74 fracción IV

25 Para conocer sobre los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 385.

26 Sobre el tema puede verse Vega Blázquez, Pedro de, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 215-240.

27 Nos estamos refiriendo a la iniciativa de reforma constitucional de los artículos 73, 74, 78 y 79, que presentó el presidente de la república el 28 de noviembre de 1995. Dicha iniciativa tuvo como objeto promover la creación de un nuevo órgano de fiscalización de la gestión gubernamental, que sustituya a la Contaduría Mayor de Hacienda.

de la norma suprema establece que para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. De esta manera, a partir del 1 de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda desapareció para dar paso a dicha entidad, cuyo titular, hasta el 31 de diciembre de 2001, será el contador mayor de hacienda.²⁸

Según indica el artículo 79 constitucional, tal entidad tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De manera genérica, y con base en el citado precepto constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar: a) 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; b) que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales, y c) los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

También tendrá la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, con sujeción a las leyes y formalidades establecidas para los cateos. Por otra parte, corresponderá a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, 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 fincamiento de otras responsabilidades, tales como las acciones a que se refiere el título cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querellas penales pertinentes.²⁹

28 El contador mayor de Hacienda podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 constitucional (artículo cuarto transitorio del Decreto que Reforma los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999. Por otra parte, hay que mencionar que la Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 79 constitucional).

29 Para profundizar sobre el tema de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación,

3. Control sobre los nombramientos presidenciales

Otro tipo de controles lo constituyen los nombramientos de determinados servidores públicos que deben ser ratificados, especialmente por la Cámara de Senadores. Así, tratándose del procurador general de la república, ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda (artículos 89, fracciones III, IV y IX y 76, fracción II). Encontrándose en receso el Senado, la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 89, fracción XVII y 79, fracción VII).

Esta facultad, que en esencia corresponde al presidente, puede verse desde dos perspectivas, la primera radica en que el Senado ejerce un cierto control sobre la selección que el Ejecutivo ha realizado respecto de determinados nombramientos y que, en razón de su importancia, la Cámara alta deberá pronunciarse sobre su ratificación. Sin duda, ésta tiende a garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por el Ejecutivo, pero en modo alguno esta facultad de control puede entenderse como la posibilidad de que el Senado pueda ejercer un voto de censura.³⁰ En este contexto, el control actúa en el sentido de llevar al presidente a analizar detenidamente no sólo el *curriculum vitae* de los funcionarios, sino 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 deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales, es decir, el funcionario designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del presidente sino que recibe el aval de la Cámara alta y esto, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política. Por tanto no es baladí que el Senado colabore en este tipo de

véanse García Colorado, Gabriel y Palomino Ortega, Francisco (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000.

³⁰ En el caso de los sistemas parlamentarios esta situación sí sucede, pues dicha confianza es la que puede hacer perdurar a un gobierno o, en su defecto y ante la pérdida de la misma, llevarlo a su fin.

nombramientos, pues, en gran medida, está entregando su confianza y respaldo al funcionario así nombrado. En consecuencia, ello exige también de dicha Cámara un examen riguroso del funcionario que es sometido a su consideración.³¹

Mención aparte merece el mecanismo, recientemente empleado, para nombrar al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde es el Senado, a través de la comisión de la materia y conociendo diversas propuestas para ocupar tan alta responsabilidad, el que decide sobre quién habrá de ocupar dicha presidencia. En este caso, como es obvio, no se trata de una ratificación sino de un nombramiento específico mediante el cual se pretende dotar de mayor autonomía a quien desempeñe ese encargo. En consecuencia, dicho nombramiento implica una mayor responsabilidad para la Cámara alta, pues en este contexto, cabría hablar de una confianza directa del Senado al presidente de dicho órgano, encargado de hacer respetar los derechos humanos en nuestro país. La responsabilidad del presidente de dicha Comisión es muy alta, pero lo es más para el Senado, pues es a éste a quien compete dicho nombramiento; la fortaleza del *ombudsman* depende en gran medida de que su designación no encuentre obstáculos al interior del Senado, esto es que dicho nombramiento sea producto de un gran consenso de los diversos grupos parlamentarios, representados en la Cámara alta.

4. *Comparecencias de miembros del gabinete*

El primer tipo de comparecencias que regula el artículo 93 constitucional, en su párrafo primero, es el que obliga a los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, a dar cuenta al Congreso acerca del estado que guarden sus respectivos ramos. En la práctica los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las Comisiones del Congreso.

Asimismo, la Constitución en el párrafo segundo del citado artículo 93 regula otro tipo de comparecencias a través de las cuales atribuye a *cualquiera* de las cámaras la facultad de *citar* a los secretarios de Estado, al procurador general de la república, a los directores y administradores

³¹ 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.

de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se esté discutiendo una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los parlamentarios. Ya que, como acertadamente ha señalado Tena Ramírez, 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 e informan son decisiones presidenciales.³²

5. *Comisiones de investigación*

La reforma constitucional que adicionó el párrafo tercero al artículo 93 se llevó a cabo en 1977, como parte de lo que entonces se llamó la “reforma política”, dicho párrafo desde entonces señala

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

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos, a saber: 1) encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente, y 2) que el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de

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

esas corporaciones y esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se buscaba entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Sin embargo, la práctica las convirtió en ineficaces instrumentos para realizar la tarea, que por la vía de la reforma constitucional se le había señalado. Tal ineficacia se debe:

a) A una tergiversada interpretación de dicho párrafo. Las mayorías legislativas han entendido que para la creación de estas comisiones se necesita la anuencia o permiso del pleno; situación que, resulta obvio, no contempla la Constitución.

b) Una vez que se ha logrado constituir una comisión de investigación, superando el obstáculo anterior, su ineficacia se debe a que las mismas carecen de una reglamentación adecuada que les permita ser verdaderos instrumentos de control parlamentario.

c) Por cuestiones de procedimiento, es decir, cuando las mismas son solicitadas, se pierden en una maraña para llegar a ser incluidas en la agenda u orden del día. Así sucedió, por ejemplo, con una comisión que fue solicitada para investigar a la Comisión Federal de Electricidad en 1989, 1990 y 1991, cuya creación nunca logró concretarse.

d) Por la inexistencia de una cultura de exigencia de responsabilidades políticas; es decir, hasta hace muy poco era frecuente que el líder de la fracción mayoritaria reaccionara con automática desconfianza a la solicitud de la oposición para crear una comisión de este tipo, si esto era así, sus compañeros de partido reaccionaban de la misma manera, negándose a dar su consentimiento para la creación de una investigación de este tipo.

Hoy, parece claro, el alcance de este tipo de comisiones debe de ser más amplio,³³ su objeto de investigación cada vez es menor ya que los organismos descentralizados tienden a desaparecer, al igual que las empresas de participación estatal; por ello es que nosotros proponemos 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

33 En el mismo sentido se ha pronunciado Rodríguez Lozano, Amador, "La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México", *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, t. 2, abril-junio de 1996, p. 19.

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.³⁴

IV. POSIBILIDADES DE AMPLIAR LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

Hasta aquí hemos visto los controles parlamentarios que la propia Constitución establece para que el Legislativo fiscalice la labor del Ejecutivo, mismos que han carecido de eficacia por diversas disfunciones en el sistema mexicano, tales como: mayorías aplastantes, disciplina de partido, escasez de oposición, etcétera. Las comparecencias de miembros del gabinete incorporadas a la práctica parlamentaria mexicana son el mejor ejemplo de que es posible introducir mecanismos de control sin que nuestro sistema presidencial pierda lo que podría considerarse su esencia.

Bajo este hilo argumentativo, interesa destacar dos instrumentos que en algunos países son instrumentos de control parlamentario, el primero de ellos equivale a lo que en nuestra práctica nacional conocemos como el *informe presidencial*, que sin ser mecanismo de control puede convertirse en tal y coadyuvar al fortalecimiento de las labores parlamentarias, y los otros mecanismos son las *preguntas* y las *interpelaciones*.

1. *El informe presidencial*

Ciertamente el informe presidencial no es un mecanismo de control parlamentario, tal y como está concebido en nuestra Constitución y como lo han regulado las leyes orgánicas del Congreso de la Unión, incluso la más reciente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 2000; pero desde hace algún tiempo, no sólo la doctrina sino también la oposición e incluso algunos miembros del partido gobernante³⁵ han reconocido que el formato del informe está agotado.

En consecuencia, es oportuno que en este tiempo de pluralidad parlamentaria nos hagamos la pregunta: ¿qué queremos que sea tal informe?

³⁴ Para profundizar en este tema puede consultarse nuestro libro *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, cit., nota 10.

³⁵ Rodríguez Lozano, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, UNAM, 1998, pp. 80 y 81.

¿una simple comparecencia del presidente de la república, el encuentro entre dos órganos del Estado mexicano con el que se inicia el periodo ordinario de sesiones del Congreso, la ceremonia en la que el Ejecutivo presenta un resumen de lo que propiamente se conoce como informe presidencial, o que dicha comparecencia del Ejecutivo se convierta en el escenario más importante para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones directas de los legisladores al presidente de la república? Estas mismas inquietudes han provocado, desde hace algún tiempo, que la oposición haya presentado propuestas de reforma; en 1988 el Partido Popular Socialista presentó una propuesta para reformar el artículo 69 y permitir que los legisladores interrogaran, en la sesión del informe, directamente al presidente; desde luego dicha reforma no prosperó.

A mi juicio, desde una perspectiva más democrática, el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber, y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos ponderar libremente a quién le asiste la razón política;³⁶ esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados, sean éstos de la oposición o no; con cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin, además de mantener el protocolo que una ceremonia de este tipo impone.

2. Preguntas e interpelaciones

Otras figuras muy vinculadas a la facultad de control y de una larga trayectoria en los sistemas parlamentarios, pero que en nada obstaculizaría el ejercicio del gobierno en un sistema presidencial, son las preguntas e interpelaciones.³⁷

³⁶ En el mismo sentido puede verse Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia (propuesta para un nuevo orden constitucional)*, México, UNAM, 1996, p. 145.

³⁷ Sobre el tema puede verse Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, pp. 283-289; Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 398-414.

Las preguntas parlamentarias son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se trata de medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo, sin más requisito. Con ello se 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 deben cuestionar sobre las materias de las que directa o indirectamente sea responsable, 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 funcionario en turno. 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 países que reconocen este medio de control suelen dedicarse a la semana por lo menos dos horas especialmente para el desahogo de las preguntas.

Las interpelaciones son interrogaciones dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina con la votación de una moción en la que la cámara fija su posición respecto al asunto debatido.

Se distinguen fundamentalmente de las preguntas parlamentarias en que éstas suelen ser, como ya lo hemos dicho, concretas y precisas, mientras que las interpelaciones se reservan para el debate de cuestiones

de relevancia general o de marcado interés político, a las que se requiere dedicar más tiempo. En suma, las interpelaciones se corresponden con cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social.

A mi juicio, incluir estos instrumentos de control en el contexto de la vida parlamentaria mexicana no afectarían en nada el desarrollo de la misma; por el contrario, dichos mecanismos contribuirían al fortalecimiento de las relaciones institucionales que en todo sistema democrático involucran a los poderes Legislativo y Ejecutivo.³⁸

V. REFLEXIONES SOBRE EL BINOMIO: CONTROL PARLAMENTARIO-INFORMACIÓN

Un aspecto que está íntimamente vinculado a toda la actividad parlamentaria y, en consecuencia, a los mecanismos de control parlamentario es la suficiencia de información para poder cumplir con la tarea de control. La información es tan importante que incluso algunos autores reconocen a los instrumentos que hemos analizado anteriormente como instrumentos de información. Pero a nuestro juicio, la información por sí misma no tendría ningún sentido si no se le vincula con todos y cada uno de los caracteres que hemos atribuido al control parlamentario.

Entendemos que es preciso que exista una correlación entre la “facultad de las cámaras a ser informadas” y el consiguiente “deber del gobierno de informar al Parlamento”. El tema de la información en nuestro derecho parlamentario ha sido poco estudiado y en otros países ha alcanzado especial relevancia; por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán ha señalado que “el derecho a que sean presentados los documentos del gobierno, que le son solicitados por el Parlamento, es parte integrante del derecho fundamental de control parlamentario que asiste al *Bundestag*”.

Por otra parte, y en relación con las comisiones de investigación, también ha señalado que el que sean presentadas las actas o documentos del gobierno pertenece al *núcleo esencial* del derecho a investigar.

³⁸ En el mismo sentido, véase Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma...”, *cit.*, nota 33, pp. 87-89.

En nuestro ámbito parlamentario no existe una ley específica en la materia y su regulación en las leyes orgánicas ha sido muy tímida y esto deja en franca desventaja al Congreso para ejercer con eficacia sus funciones parlamentarias que entraña desde luego la facultad de control. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso General en su artículo 89 autoriza a las comisiones para que a través de su presidente solicite a los archivos y oficinas de la nación la información y copia de documentos que requiera para el despacho de sus negocios, siempre que el asunto a que se refiere no sea de los que deban conservarse en secreto, los que deberán ser proporcionados en términos de ley. La negativa a entregarlos en los *plazos pertinentes*, autorizará a las comisiones para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la república. El vigente artículo 45 de la Ley Orgánica, de 3 de septiembre de 1999, también reconoce esta facultad como propia de los presidentes de las comisiones ordinarias y señala que el titular de la dependencia o entidad (a quien se le ha solicitado la información) está obligado a proporcionarla en un “plazo razonable”, y de igual manera, si la misma no es proporcionada, podrá presentarse queja ante el titular de dicha dependencia o ante el presidente de la república.

Como puede inferirse, el acceso a la información que necesita el Congreso en nuestro país muchas veces es más fácil obtenerla por la vía de las relaciones particulares que cada legislador posea en la administración, que por la vía de una verdadera obligación que corra a cargo de los funcionarios, a quienes debería aplicarse incluso algún tipo de sanción por negarse a colaborar con la máxima representación nacional.

Con todo lo dicho hasta aquí queda claro que la información es, sin duda, el motor que mueve la maquinaria de eso que denominamos control parlamentario; si la información es abundante y rigurosa los resultados que ofrezcan los instrumentos de control serán buenos, pero si dicha información es insuficiente, escasa o incluso denegada los resultados serán desastrosos. Sobre este tema hay que hacer especial hincapié pues se evidencia la necesidad de una regulación específica en la materia, que coloque al Congreso mexicano, y en particular a sus cámaras, en un mejor escenario para desarrollar de una manera más eficaz las labores que constitucionalmente se le han encomendado.

VI. COLOFÓN

Las transformaciones que México ha venido experimentando a lo largo de estos últimos años, y las experiencias vividas por la presente y otras legislaturas recientes, nos han dado muestras suficientes del importantísimo papel que está llamado a desempeñar el Poder Legislativo en la consolidación del sistema democrático mexicano.

Hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad que imponen los nuevos tiempos, requerimos de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por la vía del control parlamentario y de sus instrumentos, un verdadero contrapeso al Ejecutivo. Tenemos unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven y no porque no quieran sino porque no se han tejido con delicadeza y responsabilidad los espacios convenientes de colaboración entre poderes, éstos se observan con desconfianza y ven en los instrumentos de control parlamentario el arma más adecuada para el revanchismo político y no como medios idóneos para colocar en el centro del debate político los intereses del país. 