



Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México



EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

T E S I S

Que para acceder al grado de licenciado en derecho presenta

Rodolfo Janick Herrera Moro Saft

Asesor: Dr. Javier Romo Michaud
Ciudad Universitaria, agosto de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Este documento es producto de un esfuerzo muy grande y que, debo decirlo, llega a su culminación aún a pesar mío. Estoy en deuda impagable tanto con quienes me apoyaron directamente para su redacción, como con quienes me sostuvieron y acompañaron a lo largo de la carrera, y que la mayor parte de las veces tuvieron en mí un influjo muy superior al que apenas se imaginan.

En cuanto a los primeros debo mencionar antes que nadie a mi padre, que es mi roble, y a Vera Sisniega; ambos, a su peculiar modo, no solo me impulsaron, sino que casi me empujan. Las fuerzas para escribir me las dio el Espíritu, con lo que ahora veo con otros ojos el lema que legó Vasconcelos. Mi mamá, Pio y mis demás hermanos son la alegría de mi vida, y a ellos debo la mucha o poca entereza que haya tenido en mi trabajo.

En cuanto a los segundos, se trata de mis profesores y amigos – en varios casos son los mismos – que me han enseñado la profesión y la vida de toda clase de maneras. Javier Romo Michaud, Everardo Moreno Cruz, Rafael Rocher Gómez, Enrique Díaz Aranda, Jorge Luis Molina Piñeiro, José Luis Vallarta Marrón, Silvestre Constantino Mendoza González, José Dávalos Morales, Fernando Serrano Migallón, Joaquin Gutiérrez Alfaro, Francisco Moreno y Gutiérrez, Ricardo García-Villalobos Gálvez, Ricardo Ramírez Hernández, José de Jesús López Monroy, Alejandro Sosa Arciniega, César Ortiz Catalán, Ignacio Ramos Espinoza, Miguel Covián Andrade, Mario Alberto Torres López, Rafael Loza Treviño y Tayatzin Gutiérrez me enseñaron a ser abogado. Julio Parra, Eduardo Alcaraz, Onofre Sánchez, Pablo y Ulises Negrete y su familia, Luis Manuel Gómez, Christian Reyes, Raúl Estrada, Alejandro Campos, Alejandro Quiroz, Rafael Castrejón, Carlos Ayuardo, Haydeé Escobar, Guillermo Corona, Julián Montero, Alfonso Martínez, Igñaki Domínguez y César Machado, entre muchos otros que me es imposible enumerar aquí, me han obsequiado su auténtica amistad, su apoyo y su ejemplo. Ximena Suárez hizo ambas.

Por último, solo de manera preventiva, agradezco de sobremanera a quien llegue a abrir estas páginas. ¡Si existes, que algún provecho halles, improbable lector!

ÍNDICE

1. Teoría del parlamentarismo	
1.1 Concepto de parlamentarismo.	1
1.1.1 Mecanismos de control parlamentario y preponderancia del parlamento.	2
1.1.2 Democracia como fundamento del parlamento y de sus actividades de control.	4
1.2 El parlamentarismo como tipo ideal.	12
1.2.1 Disciplina de partido y derechos de las minorías como elementos de preponderancia parlamentaria.	23
1.3 El control del poder.	39
2. Historia del parlamentarismo	
2.1 Relevancia de la historia del parlamentarismo y carácter natural de la organización parlamentaria.	45
2.2 El parlamento idealizado del mundo antiguo: Atenas y Roma.	46
2.3 La transición medieval y el parlamentarismo británico.	57
2.4 Historia de las relaciones Congreso-Presidente en México.	73
2.4.1 Los congresos “rebeldes” de la primera mitad del siglo XIX.	83
2.4.2 Los congresos del juarismo y porfiriato: del fortalecimiento formal al debilitamiento material.	87
2.4.3 El congreso “liberado” de principios del siglo XX y su debilitamiento en la década de los treinta.	90
2.4.4 El <i>cambio político</i> : la dilución del presidencialismo y el resurgimiento del congreso en la segunda mitad del siglo XX.	98
2.4.5 El estado actual de las cosas.	108
3. La administración pública como destinataria del control parlamentario	
3.1 Preámbulo.	111
3.2 El surgimiento del concepto autónomo de administración pública.	111
3.2.1 Las funciones del Estado.	112
3.2.2 La división de poderes y el principio de legalidad.	115

3.3	Posición de la administración pública en el marco de la división de poderes.	120
3.4	Implicaciones de la definición negativa de la administración pública.	128
3.5	La dicotomía entre técnica y política.	134
4.	<i>Instituciones de control parlamentario</i>	
4.1	La parlamentarización del sistema político mexicano.	143
4.2	Los mecanismos de control parlamentario como instrumentos de rendición de cuentas.	149
4.3	Instituciones de control financiero.	160
4.3.1	El presupuesto.	165
4.3.1.1	El Presupuesto de Egresos de la Federación.	168
4.3.2	Control del gasto público y la cuenta pública.	180
4.4	Instituciones de control mediante nombramientos.	193
4.4.1	La moción y el voto de censura.	201
4.4.2	Intervención de las cámaras en nombramientos.	208
4.5	Instituciones de control de carácter informativo.	221
4.5.1	Requerimientos de información.	227
4.5.2	Informes periódicos.	229
4.5.3	La comparecencia, preguntas e interpelaciones.	245
4.6	Control vía actividad legislativa.	247
4.6.1	Autonomización de funciones.	249
4.6.2	Leyes en materia de finanzas públicas.	256
4.7	Órdenes ejecutivas.	264
4.7.1	La salida al extranjero.	269
4.7.2	Control de la política exterior.	273
4.8	El gabinete de sombra.	280
4.9	Otros mecanismos de control parlamentario.	289
5.	<i>Conclusiones</i>	I
6.	<i>Fuentes Consultadas</i>	XIX

INTRODUCCIÓN

Justificación, hipótesis y estructura

En muchos sentidos, la vocación del abogado es cercana a la del politólogo. Ambas se resisten a orientarse tan solo por la vida individual y la noción de productividad; voltean, en cambio, a la comprensión de la vida social y a las maneras por las que, a través suyo, los seres humanos se lanzan a la realización de otros valores más inasibles, como la justicia, la libertad, la dignidad humana, el bienestar colectivo y la democracia.

Estas inquietudes profesionales tienen una significación particular en el México de principios del siglo XXI. El cambio político de las últimas décadas ha desmontado una parte importante de las instituciones que permitían la gobernabilidad. La ciencia política ha ofrecido innumerables análisis y propuestas tanto para explicar este fenómeno como para sugerir cuáles deben ser las instituciones que ocupen el lugar de las anteriores. Como estudiante de derecho y como aficionado a los asuntos públicos siempre tuve la sensación de que nuestra disciplina no estaba haciendo otro tanto con el vigor suficiente, por lo que quise participar de ese esfuerzo mediante la modesta aportación de estas páginas. Cabe señalar que este proyecto dio inicio a la par que se gestaban las reformas constitucionales en materia penal, de acciones colectivas, de derechos humanos, de amparo, de transparencia y de las últimas dos en materia política, que se han acumulado súbitamente en este lustro y que ya han dado una respuesta importante, aunque por supuesto siempre inacabada, a la necesidad de renovación.

El derecho constitucional y administrativo es el campo en el que más se acercan estas dos profesiones, fascinadas e inquietas por *el poder*. ¿qué hacer con él?¹ ¿Cómo funciona?² ¿Cómo domarlo?³ Una estrecha franja de estas cuestiones, la de las relaciones entre parlamento y administración pública, y más aún, la de las maneras en

¹ Platón, Cicerón, Agustín de Hipona, Tomás de Aquino, Tomás Moro, Tocqueville, Lenin, Giddens...

² Aristóteles, Justiniano, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Marx, Weber, Kelsen, Schmitt, Duverger...

³ Locke, Montesquieu, Franklin, Hamilton, Marshall, Coke, Sartori, Linz, Bovero, Dahl...

las que, como dice Andreas Schedler, el primero –David– puede controlar a Goliat, son por las que se decantó nuestra inclinación de proyecto de tesis, y las que ocupan estas páginas.

Hasta ahí la justificación, tanto de la relevancia del tema escogido en el actual contexto mexicano, como del vericuerdo intelectual que nos hizo iniciar este camino, el cual, por cierto, nos resultó mucho más largo y complicado de lo esperado. La estructura lógica del trabajo gira alrededor de estas preguntas:

- ¿Por qué debe el parlamento controlar a la administración?
- ¿De qué mecanismos dispone el parlamento para acometer esta empresa?
- ¿Cuál es el estado actual de esos mecanismos en nuestro país?

Estas interrogantes pueden ser contestadas investigando los postulados de la doctrina; la historia de las instituciones; y su letra y práctica actuales, tanto en nuestro orden jurídico como en el derecho comparado. Con esto buscamos confirmar o refutar la siguiente hipótesis: que el control parlamentario de la administración pública en nuestro país está sub-utilizado, es decir, que dispone de un importante espacio jurídico para fortalecerse.

La acotación de esta hipótesis exige hacer explícitos cuales *no* son sus alcances: **(i)** no implica que *deban* fortalecerse hasta su máximo potencial todos los mecanismos de control parlamentario, sino solamente busca señalar las maneras en que podrían hacerlo – si es que la hipótesis se corrobora y, en efecto, existen estas maneras; la decisión concreta de modificar el balance entre dos órganos del Estado reclama un estudio sobre las condiciones materiales y funcionamiento de ambos y no de uno solo, por lo que esta propuesta no está comprendida en los alcances de nuestro trabajo; **(ii)** no propone la asimilación acrítica de las instituciones extranjeras al interior de las nuestras, sino que solo utiliza aquéllas de manera comparada para comprender mejor a éstas; y **(iii)** no pretende el cambio del sistema de gobierno mexicano de presidencial a parlamentario, ni

a neo presidencial, ni a neo parlamentario, ni a semi presidencial, ni a semi parlamentario, ni a cuasi presidencial, ni a cuasi parlamentario, ni a presidencia parlamentarizada, ni a parlamentarismo presidencializado, ni a “mixto”, ni a ninguna otra de las demás denominaciones (a nuestro parecer de una utilidad bastante menor de la que normalmente se les atribuye) que se enarbolan en esta materia y cuya capacidad prolífica parece ser ilimitada.

Este último planteamiento es el que parece más heterodoxo de lo que hemos escrito; sin embargo, afortunadamente es lateral a nuestro tema principal. Al avanzar nuestra investigación, lo decimos sinceramente, nos causó sorpresa encontrar que los mecanismos de control parlamentario funcionaban de manera muy distinta – incluso casi independiente – de la denominación del tipo de sistema de gobierno en el cual estaban insertos. La ciencia jurídica tiene entre sus métodos más recurrentes el de la categorización, pero en este caso dicho método careció de utilidad alguna para explicar nuestro objeto de estudio. Es por esto que decidimos no detenernos demasiado en la cuestión de parlamentarismo vs. presidencialismo (si bien no dejamos de abordarla, en lo indispensable, en el primer capítulo), prefiriendo abocarnos a la justificación más sustantiva de *por qué controlar*, y al análisis más específico de *qué medios para controlar*.

Planteada esta hipótesis, desplegamos la siguiente estructura para someterla a justificación y verificación:

1. En el primer capítulo presentamos, con los métodos inductivo y deductivo, la teoría del parlamentarismo y la del control del poder, que son el fundamento teórico que justifica la existencia misma y la posible expansión de los mecanismos de control parlamentario. Esto permite presentar una respuesta a la primer pregunta que hemos formulado, es decir, por qué el parlamento debe controlar a la administración pública.

2. El segundo capítulo consiste en un recorrido histórico de las relaciones entre gobiernos y parlamentos, tanto en diversas partes del mundo como, por supuesto, en México. Así comenzamos a esbozar la respuesta a nuestras segunda y tercera preguntas: cuáles (y por qué precisamente esos) son los mecanismos que han utilizado los parlamentos en el ejercicio de la función de controlar a sus respectivos gobiernos, y cuál es el antecedente de los que tenemos actualmente en nuestro país. El método histórico también nos ayuda a consolidar o “darle cuerpo” a la presentación teórica del capítulo anterior, pues permite observar cómo ha evolucionado la aplicación de las ideas expuestas en el mismo.
3. En el tercer capítulo presentamos el objeto del control parlamentario, que es la administración pública. No lo hacemos de manera general, sino focalizada a nuestro objeto de estudio: cómo es que se constituye como una entidad diferenciada del parlamento y qué relación tienen estos órganos en el contexto de la teoría de la división de poderes. Con esto consideramos que queda suficientemente abordada la primera cuestión de por qué debe controlar el parlamento al gobierno, y también presentamos algunos aspectos que inciden sobre nuestra segunda interrogante, esto es, cómo la dinámica de la administración – en particular la de su dicotomía técnica/política – influye en la manera en que el parlamento puede realizar su función de control.
4. Por último, en el capítulo cuarto nos detenemos en cada uno de los mecanismos que logramos identificar de que dispone el parlamento para controlar a la administración. Utilizamos ampliamente el método de derecho comparado – en particular con el sistema norteamericano, por su particular riqueza institucional y por compartir con nosotros la estructura presidencial; pero también con el español, por los obvios vínculos históricos que nos unen y como contraste de funcionamiento de la estructura parlamentaria – así como el método del análisis positivo y funcional de nuestras propias instituciones. Entramos así de lleno a responder a la segunda y tercera pregunta que hemos planteado, es decir, cuáles

son los mecanismos con los que los parlamentos ejercen la función de control, y qué estado guardan en México.

Nuestras fuentes a lo largo de este trabajo son diversas, e incluyen literatura general o de consulta, literatura especializada, hemerografía nacional y extranjera, algunos estudios interdisciplinarios (en particular de ciencia política), posturas oficiales o institucionales (expresadas muchas veces en los sitios de internet de las instituciones respectivas) y, por supuesto, el derecho positivo y la jurisprudencia, en especial de México, pero también de los sistemas jurídicos comparados que hemos estudiado. Recurrimos en mucho a la obra de Diego Valadés que, lo decimos sin empacho, nos inspira innumerables coincidencias y tuvo especial ascendencia sobre nuestra comprensión del problema.

En el último apartado presentamos nuestras conclusiones en relación con la hipótesis planteada así como, tal como se estila en estos casos, un sumario de todo el documento.

CAPÍTULO 1

TEORÍA DEL PARLAMENTARISMO

1.1 Concepto de parlamentarismo.

El parlamentarismo es una forma de gobierno en la que el gobierno está subordinado a un órgano colegiado – el parlamento¹ – a través de mecanismos de control parlamentario. Existen rasgos recurrentes en los sistemas tradicionalmente considerados como parlamentarios, tales como la posibilidad de reelección ilimitada de la jefatura de gobierno (en ocasiones confundida con duración indefinida), la separación de las jefaturas de Estado y de gobierno, o la capacidad del jefe del gobierno de convocar a elecciones anticipadas (disolución del parlamento).² Sin embargo, la dependencia o subordinación del gobierno a la asamblea representativa – que puede manifestarse sin que se presenten estos rasgos – constituye la característica diagnóstica del parlamentarismo.³

¹ En el presente trabajo hacemos uso de la palabra *parlamento* para referirnos de manera genérica a las asambleas representativas de los Estados democráticos, mismas que asumen nombres diversos – *Dieta, Duma, Knesset, Sejm, Congreso, Asamblea, Althing, Folketing* – en el derecho constitucional comparado.

² En el Reino Unido, la *Fixed Term Parliaments Act* de 2011 revocó recientemente la prerrogativa real – y en consecuencia la del Primer Ministro – de disolver al parlamento. Esta es una clara muestra de lo contingente de las instituciones parlamentarias (*vid. infra*), pues a pesar de que muchos académicos han definido esta facultad como “fundamental” para definir un gobierno parlamentario, nadie ha sostenido de 2011 a la fecha que el Reino Unido haya abandonado la forma de gobierno parlamentaria.

³ En este sentido, TENA RAMÍREZ (*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 254) señala que “en el primero (el sistema parlamentario) la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario”. Esto, al no abundar innecesariamente en supuestas características esenciales, nos parece más acertado que las definiciones que pretenden acotar al parlamentarismo por su fenomenología más usual, misma que no deja de ser contingente, y en lo que el propio autor incurre líneas delante en su tratado (*vid. 1.2 infra*). De igual manera se manifiesta BÁTIZ VÁZQUEZ (*Teoría del Derecho Parlamentario*, p. 18) al decir que “lo característico de cada uno de estos dos sistemas radica en la preponderancia política, tanto en el texto de la ley como en la práctica cotidiana de gobierno, del Poder Legislativo en el sistema parlamentario, o del Poder Ejecutivo en el sistema presidencialista”. El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República también recogió esta noción: “Las diferencias entre los sistemas parlamentario y presidencial son diversas y notorias, en lo que coinciden es en un aspecto fundamental: la supremacía de uno de los poderes del Estado sobre los demás. En los primeros, existe mayor influencia del órgano legislativo (con funciones ejecutivas) y en los segundos la personalidad y facultades del presidente sobresalen de las atribuciones de los poderes legislativo y judicial.” (*Parlamentarismo y Presidencialismo. Estudio Comparado*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, mayo de 2000. p. 47)

A fin de dar sustento a esta definición es preciso formular las siguientes anotaciones: la primera sobre los mecanismos de control parlamentario y su papel en la preponderancia del parlamento, y la segunda sobre el carácter democrático del parlamento, que es lo que permite identificar si nos encontramos frente a un colegio que amerite dicho nombre, o si se trata de un órgano colectivo no parlamentario.

1.1.1 Mecanismos de control parlamentario y preponderancia del parlamento.

La dependencia del gobierno al parlamento se manifiesta de muchas maneras y en diversas medidas: *prima facie* sobresale el poder de nombramiento y remoción, en virtud del cual el parlamento designa y remueve a quienes encabezarán el gobierno, lo que se traduce, principalmente por esta segunda facultad, en rendición de cuentas por responsabilidad tanto jurídica como política. Este mecanismo es de tal relevancia que por sí mismo suele ser suficiente para calificar a un gobierno como parlamentario. El control financiero es otra de las manifestaciones más usuales de control parlamentario del gobierno, y consiste en la aprobación por parte del parlamento de los impuestos que se cobrarán, del presupuesto conforme al cual se gastará lo recaudado e incluso del endeudamiento, así como en la fiscalización posterior del ejercicio financiero; este mecanismo es producto de un largo desarrollo histórico. La rendición de informes periódicos, la aprobación de planes, programas y políticas e incluso la asunción de funciones jurisdiccionales también son mecanismos por los que los parlamentos ejercen control sobre el gobierno.

Vale la pena mencionar separadamente la facultad legislativa, evidentemente uno de los mecanismos más fuertes por el que las asambleas representativas controlan al gobierno. Al igual que el control financiero, este medio de control gubernamental tuvo una larga evolución histórica, que llegó a su cenit al ser racionalizado en la teoría de división de poderes formulada por Montesquieu, que lo catapultó de sus raíces tradicionales para convertirlo en un paradigma de la ciencia política y constitucional; siguiendo este modelo, en la mayor parte de los Estados contemporáneos se confiere a una asamblea representativa, en diversas medidas, la facultad primaria de legislar.

Las manifestaciones de control parlamentario se presentan en la mayoría de los Gobiernos⁴ sin que ello implique que sean considerados como parlamentarios: el parlamentarismo como forma de gobierno no se limita a la existencia de los mecanismos de control parlamentario sino que requiere que, mediante éstos, el parlamento **efectivamente constituya el órgano preponderante del Estado**. Es por ello que, por su gran capacidad de control, algunos de dichos mecanismos (y en especial la facultad de nombramiento de los titulares de la administración pública y del mismo jefe del gobierno) suelen ser suficientes para considerar a un Gobierno como parlamentario. Sin embargo, la característica esencial del parlamentarismo no descansa simplemente en la presencia de mecanismos específicos, sino en la preponderancia efectiva del parlamento, que puede ser producto de diversos arreglos institucionales.

La otra cara de la moneda de este análisis es que Gobiernos tradicionalmente considerados como parlamentarios por contar con mecanismos de control parlamentario a primera vista muy significativos pueden, *de facto*, funcionar de una manera más monocrática⁵ que un gobierno presidencial, pues sus asambleas representativas ejercen poco control sobre la acción gubernamental. En refuerzo de lo dicho, es ilustrativa la siguiente opinión de Berlín Valenzuela sobre el presidencialismo como forma de gobierno, que conviene atender *contrario sensu*:

⁴ A lo largo de este trabajo utilizaremos la conocida distinción entre “gobierno”, entendido como el conjunto de órganos del Estado que realizan las funciones ejecutiva, de administración y de conducción política; y “Gobierno”, entendido como la totalidad de los órganos del Estado. Sobre esta distinción, dice VALADÉS: “Tradicionalmente se entendía que todos los órganos del poder formaban parte del gobierno; se partió de una idea omnicompreensiva que consideraba como propia del gobierno toda manifestación del poder. Por la influencia de la doctrina de la separación de poderes en el constitucionalismo moderno, se ha ido diferenciando entre los órganos que crean y aplican las leyes, enmarcando en el primer caso al llamado “poder” Legislativo, y en el segundo a los “poderes” Ejecutivo y Judicial. Se trata, desde luego, de una distinción muy endeble, porque esa taxonomía del poder obedece esencialmente a un propósito analítico de las diversas expresiones del poder. En realidad, los tres órganos del poder ejercen funciones normativas, administrativas y jurisdiccionales; por ende, la verdadera diferencia es de naturaleza adjetiva y no orgánica, porque reside en las funciones y no en quienes las llevan a cabo” (**El gobierno de gabinete**, pp. 20-21). Salvo por la afirmación final que refiere que existen tres órganos del poder – a nuestro parecer, en realidad hay muchos más – estamos esencialmente de acuerdo con esta afirmación, por lo que preferimos referirnos al conjunto de órganos del Estado como “Gobierno” en vez de la forma tradicional “Poderes”.

⁵ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho Parlamentario**. Editorial Porrúa. México, 2003. pp. 109-111. Al respecto, también *vid.* notas 35 y 36 *infra*

“En un sentido estricto y teórico del término, el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del poder ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder”.⁶

Consideramos que mediante el reconocimiento de que la esencia del parlamentarismo se ubica en el control del gobierno por parte del parlamento y no en las formas contingentes que asumen los Gobiernos (designación popular o camaral, gobierno unitario o colegiado, etcétera) podemos retomar el sentido original del concepto y, para lo que nos atañe en el presente trabajo, su utilidad en el análisis de las instituciones públicas.

1.1.2 Democracia como fundamento del parlamento y de sus actividades de control.

Naturalmente, la existencia de un gobierno parlamentario o de mecanismos de control parlamentario tiene como requisito previo la existencia de un parlamento, y sostenemos que las características que diferencian a éste de cualquier otra junta o comité son inherentemente democráticas. A continuación explicamos estas características.

a. Representatividad. Controlar el poder es una necesidad elemental del Estado democrático moderno,⁷ e implica requisitos sobre la idoneidad de quien ejerce las funciones de control. Esto justifica la existencia de mecanismos de control a favor del parlamento, pues la asamblea representativa goza de las características ideales no solo para determinar *a priori* el sentido, facultades y cauces de la acción gubernamental a través de la función legislativa, sino también para vigilar y controlar el ejercicio del poder. El no asignar estas facultades, o al menos una buena parte de ellas, a órganos verdaderamente representativos – y en el Estado moderno, la representatividad implica pluralismo – constituye una medida contraria a la democracia. De esta manera, el parlamento no se limita a ser un órgano colegiado creador de leyes, sino que se caracteriza por ser plural y representativo de la población del Estado: es con ese

⁶ *Idem*, p. 111

⁷ El concepto de control del poder es abordado a mayor detalle; *vid. 1.3 infra*

carácter que se legitima su función controladora del gobierno. Manuel Aragón lo explica de la siguiente manera:

“...el Parlamento es la única institución del Estado donde está representada toda la sociedad y donde, en consecuencia, ha de expresarse y manifestarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la Cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria.)

Por ello, el control parlamentario no es eficaz sólo en cuanto permita la limitación del Gobierno, sino también, y sobre todo, en cuanto permita que en la Cámara se manifiesten la diversidad de voluntades que la componen, capaces de exponer sus programas alternativos y de debatir y criticar públicamente la actuación gubernamental”⁸.

Dado lo numeroso de las sociedades que integran los Estados contemporáneos, la representación se vuelve indispensable para la aspiración democrática (por la imposibilidad práctica de la participación de la totalidad de los ciudadanos en el gobierno).⁹ La teoría de la representación explica el contenido democrático de este concepto a mayor detalle; en líneas generales, podemos mencionar que la representación puede entenderse como:

(i) Mandato. Como un mandato, esto es, como una obligación para que el representante actúe en nombre del representado.¹⁰ Cabe aquí distinguir entre el mandato imperativo (en el cual el representante tiene que actuar exactamente como lo determine el representado, en defecto de lo cual sus actos serían nulos) y el mandato no imperativo (en el que el representante, una vez electo, puede actuar a libre conciencia con plena validez de sus actos, o al menos con la presunción de

⁸ ARAGÓN REYES, Manuel. **Gobierno y Cortes**. Colección *Punto de Vista*. Instituto de Estudios Económicos. Getafe, 1994. p. 26

⁹ Al respecto, *vid.* 2.2 (el caso de la democracia ateniense). Cabe señalar que el concepto de gobierno electrónico está, por primera vez, cuestionando la necesidad y alcances de la representación, pues las nuevas tecnologías abren posibilidades de participación inusitadas. El ejemplo más notable de nuestro tiempo es el proceso constituyente de Islandia, pues sus ciudadanos redactaron en 2011 una nueva constitución vía internet, principalmente a través de *Facebook* (dos terceras partes de los islandeses participan en esta red social). El proyecto de constitución fue aprobado por *referéndum* en 2012 y sigue, hasta la fecha, en espera de ratificación por parte del parlamento islandés, denominado *Althingi*. Las implicaciones de esta revolución política sobre el concepto de representación, sin embargo, aún son imposibles de prever.

¹⁰ *Vid.* SARTORI, Giovanni. **Elementos de Teoría Política**. Alianza Editorial. Madrid, 2002

validez de éstos, salvo que sean revocados mediante algún mecanismo de democracia directa). Esta dicotomía se asemeja al concepto civil de mandato con representación (en la que los actos del mandatario se atribuyen, mediante una ficción jurídica, al mandante) y mandato sin representación (en la cual el mandatario actúa por cuenta del mandante, pero no en su nombre, por lo que sus actos se le consideran propios).¹¹ Dentro de las variantes del mandato se encuentran su revocabilidad o irrevocabilidad, su prorrogabilidad o improrrogabilidad, y el debate teórico sobre si éste forma, o si se limita a “interpretar”, la voluntad general, lo cual está íntimamente relacionado con la concepción de los intereses representados: si se trata del abstracto interés general de todo el Estado, o del muy concreto interés del elector del representante.¹²

(ii) Semejanza. Como semejanza, que se refiere a la similitud de la composición social entre representante y representado, lo cual puede tener dimensiones territoriales, de clase, de gremio, de sector o cualquier otra. El incremento en esta semejanza generalmente trae aparejada, como solución a la dicotomía planteada entre intereses generales e intereses específicos, la noción de que la representación corresponde mayormente a estos últimos.¹³

(iii) Alternativa. Como alternativa **programática**, esto es, como receptáculo de las variaciones en la voluntad general, y que para percibir las somete a consideración de los electores programas políticos alternativos. Como menciona Armenta, “*un proyecto alternativo solamente es posible en los regímenes democráticos, pues los autoritarismos acotan lo alternativo o lo marginan.*”¹⁴ Naturalmente, la formulación de las políticas alternativas es un ejercicio dialéctico, pues responde al desempeño de las políticas vigentes en el gobierno y a las variaciones de la opinión pública respecto de éstas.¹⁵

¹¹ ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. **Contratos Civiles**. 12^o Edición. Ed. Porrúa. México, 2009. p. 281

¹² MUÑOZ ARMENTA, Aldo. **Representación alternativa y control parlamentario**. Cuadernos de Trabajo del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, 2011. pp. 7-14

¹³ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*

¹⁴ MUÑOZ ARMENTA, Aldo. *Op. Cit.*, p. 6

¹⁵ *Ídem*, pp. 13-14

b. Mecanismos de control a disposición del parlamento. La relevancia de las funciones no legislativas de los parlamentos ha sido puesta de relieve por la doctrina de diversas maneras; Néstor Pedro Sagüés hace esta excelente exposición al respecto:

“La doctrina discute la magnitud del control que pueda realizar el Parlamento sobre el Poder Ejecutivo.

Por una cuestión de título o denominación, el primer papel que la Constitución parece confiar al Congreso es su función legislativa, la de sancionar leyes, tarea a la que Santo Tomás de Aquino llamaba principalem actus regis.

Con relación a la función de vigilancia parlamentaria sobre el Ejecutivo, nadie discute que es una tarea importante para el Congreso. El interrogante es de cuánta importancia es. Un sector de la doctrina ha destacado esos roles “controladores” del Congreso, al puntualizar, por ejemplo, que es una misión “esencial” (Zarza Menazque), y que sobre el fenómeno ha girado “el meollo del proceso del poder”, ya que “el Estado constitucional ha oscilado desde siempre entre la superioridad del gobierno y la del parlamento” (Lowenstein). Con el mismo entusiasmo, Roger Collard escribía el siglo pasado que “la primera tarea de la asamblea no es la legislación como tal, sino la participación en la toma de decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político”, en tanto que Ruiz del Castillo concluía: “importa menos la función legislativa del Parlamento que la de fiscalización... no cabrá ya caracterizar a los parlamentos por la función de legislar, sino la de fiscalizar mediante la deliberación”¹⁶.

Las funciones no legislativas de los parlamentos adquieren mayor realce con el traslado *de facto* de una parte muy importante de la facultad legislativa a los gobiernos a través de la facultad reglamentaria, lo que se debe principalmente al incremento de la complejidad social.¹⁷ Por parte de la doctrina mexicana, Diego Valadés explicó de esta manera las funciones no legislativas del Congreso hace ya más de veinticinco años:

“...tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar; pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones más importantes del

¹⁶ PEDRO SAGÜÉS, Néstor. **El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades**, en **Ius et Praxis**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Talca, Chile, 2001. p. 433

¹⁷ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. **Técnica Legislativa y Desregulación**. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, 2005. pp. 219 y ss.

Congreso se traducen en ser escenarios del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa.

Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aún el Poder Ejecutivo. El Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen, que laten, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política, y desde luego el Congreso legisla”.¹⁸

Tenemos entonces que el parlamento es una asamblea plural y representativa que tiene a su cargo funciones tanto legislativas como no legislativas, a través de las cuales realiza la función de control del poder inherente a la democracia. Esto no está circunscrito de manera alguna a la forma de gobierno presidencial o parlamentaria, pues en ambos casos el parlamento debe desempeñar esas mismas funciones, aún cuando en el primero no lo haga con tal magnitud como para constituirse en el órgano preponderante del Gobierno.

c. Publicidad. Además de lo anterior, el parlamento se caracteriza por ser un foro de debate y negociación públicos, rasgos eminentemente democráticos. Al respecto es imprescindible el trabajo de Carl Schmitt, quien hizo un análisis sobresaliente sobre el fundamento del parlamento. La teoría de la democracia de su época no coincide con la democracia pluralista contemporánea, por lo que Schmitt no se apresura a calificar al parlamento de democrático; sin embargo, devela el fundamento intelectual del parlamento en los principios de discusión y publicidad, que son precisamente elementos “democratizadores” de la actividad parlamentaria como la entendemos hoy en día:

"Todos los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran sentido sólo por la discusión y la publicidad (...) La discusión significa un intercambio de opiniones; está determinada por el objetivo de convencer al contrario, con argumentos racionales, de lo

¹⁸ VALADÉS, Diego. *El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México*, en *El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988, p. 246

verdadero y lo correcto, o bien, dejarse convencer por lo verdadero y lo correcto (...) La ratio del parlamento radica, según la acertada definición de Rudolf Smend, en lo <<dinámico-dialéctico>>, es decir, en un proceso de controversias entre contradicciones y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal. Así pues, lo esencial del parlamento es la deliberación pública del argumento y contraargumento, el debate público y la discusión pública (...) La publicidad y la discusión son los dos principios en los que se basan, en un sistema consecuente y universal, las ideas constitucionales y el parlamentarismo. Ambos parecieron esenciales e indispensables al sentido de justicia de toda una época. El equilibrio debería traer consigo nada menos que la Verdad y la Justicia. Únicamente a través de la publicidad y la discusión se creía conseguir superar el poder abusivo y la violencia, lo malvado en sí (the way of beass, como dice Locke), alcanzando la victoria del Derecho sobre el Poder. Existe una expresión bastante característica de esta concepción: la discusión substitúee a la force".¹⁹

De manera similar, la doctrina mexicana también ha reconocido como fundamento del parlamento la necesidad de deliberación pública (y, dicho sea de paso, su representatividad):

"El Parlamento hoy, responde, por tanto, a dos exigencias sociales. Una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio físico social en el que se acuerden y se implementen. Ese ámbito es el parlamento.

La segunda exigencia, de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de reunión física de todos los interesados en los asuntos comunes. La experiencia de la ciudad antigua en la que los ciudadanos podían reunirse en el ágora a deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos de la polis no es posible ya desde hace siglos, debido al crecimiento de la población y a la magnitud actual de las sociedades políticas, por lo que la reunión de los representantes de todos ha venido a sustituir a la reunión de todos.

Ambos principios, la necesidad de deliberar, de discutir, y por tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento".²⁰

¹⁹ SCHMITT, Carl. **Sobre el parlamentarismo**. Edit. Tecnos. Madrid, 1990. pp. 3-63

²⁰ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. Oxford University Press. México, 1999. p. 14

La discusión pública de los asuntos permite que las razones puedan sobreponerse al juego de intereses, o al menos influir en él de manera significativa mediante la negociación (a la que se le ha reconocido un papel relevante como método para nivelar intereses opuestos y construir acuerdos).²¹ Asimismo, esta publicidad es indispensable para la participación, conocimiento y control por parte de los ciudadanos del sentido y acción de los órganos del Gobierno, lo cual se realiza en gran medida mediante un “diálogo” sostenido constantemente entre el parlamento y la opinión pública. En palabras de Marx:

*“El régimen parlamentario vive de la discusión... Todo interés, toda institución social se convierten aquí en ideas generales, se ventilan bajo la forma de tales... La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa; el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y tabernas; los representantes, que apelan continuamente a la opinión del pueblo, autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías, ¿cómo, pues, no van a querer decidir las grandes mayorías fuera del parlamento? ¿Si los que están en las cimas del Estado tocan el violín, qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen?”*²²

²¹ En su época, Carl Schmitt consideró que el parlamentarismo estaba en crisis, pues las antiguas asambleas ilustradas empezaron a dar lugar a las asambleas integradas por partidos políticos representativos de intereses concretos. Sin embargo, en ese entonces no entraban aún a escena las consideraciones relativas al carácter del Estado pluralista y de la estrecha interacción globalizada, que orillan al órgano Estatal no a la búsqueda de una verdad superior e inmutable – tarea que, a la luz del declive del racionalismo, se antoja imposible e incluso antidemocrática hoy en día – sino a la constante nivelación de intereses diversos (*plurales*) para la realización de los objetivos del Estado. Este concepto es explicado por ZIPPELIUS de esta manera: “Los grupos de intereses en competencia aparecen como elemento constitutivo en el modelo del Estado liberal-democrático. Entre los intereses y opiniones antagónicas que están presentes en la sociedad debe allanarse un compromiso. La compensación de intereses se efectúa según el esquema, ya descrito, de la depuración “escalonada” o “cooperativa” de conflictos: ya en el campo previo del proceso político, los intereses se organizan, son confrontados y articulados según se juzguen dignos de ser satisfechos, y en no pocas ocasiones, se realiza una mediación entre las alas extremas de los grupos. Así articulados, los intereses son presentados en el foro de los partidos políticos y se buscan compromisos entre los antagonismos que en ellos llegan a manifestarse. El resultado de los compromisos surgidos dentro de uno u otro partido dependerá de la fuerza con que se hagan valer los diversos grupos. Las divergencias restantes son primeramente negociadas entre los partidos en el pleno parlamentario y resueltas después por mayoría. Las diferencias de fondo, por ejemplo, sobre los lineamientos de la política social, pasan finalmente a ser tema electoral y objeto de la decisión de los electores. Estos aprobarán la regulación de intereses adoptada o proyectada por la mayoría en el gobierno, o bien, darán preferencia a la alternativa presentada por otro partido. (...) **gobernar y legislar implican, en el Estado pluralista, la negociación continua, caso por caso, de los compromisos entre fuerzas y opiniones encontradas**”. (*Teoría General del Estado*, pp. 215-216 y 223-224)

²² MARX, Karl, cit. por ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*. Trad. de Héctor Fix-Fierro. 4ª Edición. UNAM-Porrúa. México, 2002. Pág 179-180

De esta manera, la discusión y la publicidad constituyen elementos democráticos (por lo que, por ejemplo, las sesiones a puerta cerrada deberían reducirse al mínimo). Este criterio coincide con la opinión de Berlín Valenzuela:

“El parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre poderes, son elementos consustanciales a la representación política.

(...)

*Hoy en día es idea generalizada que una de las tareas primordiales de los parlamentos en las democracias representativas es conformar, como lo expresara Stuart Mill, “un congreso de opiniones, esto es, un forum de debate y discusión sobre cuestiones políticas” no limitado a la elaboración de leyes; para la consecución de este objetivo es necesario que exista composición plural en las cámaras y que ésta propicie el debate de las ideas y la discusión para determinar la mejor manera de afrontar los múltiples problemas de su nación”.*²³

Como se ve, el parlamento es una institución a la que son inherentes varios elementos característicos de la democracia, y si bien no todo Estado democrático presenta necesariamente (al menos en teoría) un parlamento, éstos no pueden existir sin los rasgos democráticos característicos que acabamos de describir, en cuyo caso estaríamos ante una asamblea o junta de gobierno distinta a la que nos referimos en el presente trabajo, y cuya legitimidad y medios para participar del Gobierno no coinciden con la del parlamento ni con los instrumentos de control parlamentario.

En resumen, el carácter democrático de los parlamentos se deriva de su representatividad, su pluralidad, y sus funciones de negociación y construcción de acuerdos conforme a los principios de discusión y publicidad: tal carácter democrático justifica la existencia de mecanismos para controlar la acción del gobierno. Éstas son las características que distinguen de manera definitiva al parlamento moderno de las demás juntas o comités de gobierno, cuyo origen, integración, funcionamiento y finalidades son muy diferentes.

²³ BERLÍN VALENZUELA. *Op. Cit.*, pp. 13-14

De esta manera, con los componentes de **(i)** existencia de mecanismos de control parlamentario; **(ii)** preponderancia del parlamento sobre el gobierno; y **(iii)** carácter democrático del parlamento como fundamento para su control y preponderancia, queda acotada nuestra definición de parlamentarismo, misma que constituye un tipo ideal, como explicamos a continuación.

1.2 El parlamentarismo como tipo ideal.

Existen criterios recurrentes en la clasificación de los gobiernos como parlamentarios o presidenciales, como *(i)* aquél que se refiere a la división de poderes, que señala que cuando el titular o jefe del gobierno es electo por el parlamento (rompiendo de esta manera el esquema tradicional de división de poderes) se considera que se está ante un gobierno parlamentario, mientras que cuando el gobierno es electo mediante el voto popular, se habla de gobiernos presidenciales;²⁴ *(ii)* como contrapartida, el poder de disolución del parlamento por parte del gobierno;²⁵ *(iii)* la separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;²⁶ y *(iv)* la pertenencia de los miembros del gobierno al parlamento.²⁷

²⁴ “La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado. (...) [En el sistema presidencial] el Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido.(...) En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.” ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral. México, 1999

²⁵ “El gobierno es responsable ante el Parlamento (en realidad, la Cámara baja) del cual surge; el jefe de Estado formalmente, y el jefe de gobierno en la realidad, tienen la facultad de disolver el Parlamento.” Ídem. Y también: “cuando la oposición irreductible entre el Jefe del ejecutivo y el Parlamento hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones (...) de esta suerte es la facultad de disolver el Parlamento la válvula de escape del sistema, porque si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.” TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.*, p. 254

²⁶ “Lo importante es verificar si el presidente es el Jefe de Estado y del gobierno, o si el poder ejecutivo se divide en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, rasgo esencial del parlamentarismo. En sentido contrario, el sistema presidencial concentra en una sola figura las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como es el caso mexicano, y el caso de Estados Unidos, y es un sistema rígido, es decir, tiene una duración predefinida en la ley” ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo. **Invención, Actualización y Vigencia del Parlamentarismo Mexicano**. Fundación Friedrich Ebert. México, 2007. p. 8

Estos criterios presentan serios problemas: por ejemplo, como mencionamos al inicio del presente trabajo, si bien el poder de designación y remoción del parlamento sobre el gobierno es tan importante que suele ser suficiente para considerar a un gobierno como parlamentario, en cada vez más ocasiones se observa que dicho nombramiento formal no se refleja materialmente en un control del gobierno por la asamblea (el Reino Unido es el más notorio ejemplo). De igual manera, no permiten explicar casos como el de Sudáfrica (en el que el Presidente – que es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno – es electo por la Asamblea Nacional), el de Israel (en donde en 1996, 1999 y 2001 el Primer Ministro fue designado por el voto popular, caso que Giuseppe de Vergottini trató de explicar con el extraño término de *neoparlamentarismo*),²⁸ el de Austria y, desde 2011, nuevamente el del mismo Reino Unido (en donde el gobierno no puede disolver a la Asamblea Nacional o a la Cámara de los Comunes, respectivamente),²⁹ el de Chile (en donde la Constitución de 1980 confirió al Presidente la facultad de disolver la Cámara de Diputados)³⁰, o los de Holanda, Bélgica, Suecia y Líbano (en donde está expresamente prohibido que los miembros del parlamento formen parte del gobierno) solo por mencionar algunos. Naturalmente, casos como estos se seguirán presentando en el futuro, dada la necesaria maleabilidad de las instituciones políticas para adaptarse a la muy diversa realidad de cada Estado.

Las instituciones de control parlamentario se presentan en realidad de maneras muy variadas, con modalidades que atienden a la historia de los Estados y al desarrollo de su cultura política. El prototipo de Gobierno de la teoría de división de poderes, compuesto por una asamblea que asume las funciones legislativas, un aparato gubernamental encabezado por una sola persona que realiza las funciones ejecutivas, y un cuerpo de jueces que asume la función jurisdiccional del Estado, es inaplicable en la práctica³¹ pues, para ser funcionales, los órganos que componen los Gobiernos de los Estados del

²⁷ “Todos los funcionarios del gabinete son diputados electos miembros del partido mayoritario, o de los partidos que integran la coalición de mayoría, y son responsables, obviamente, frente al parlamento.” *Ídem*, p. 10

²⁸ DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Derecho Constitucional Comparado**. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche. Trad. de Claudia Herrera. México, 2004. p. 379

²⁹ *Vid.* nota al pie No. 42 *infra*

³⁰ Artículo 32, N° 5, derogado por la ley de Reforma Constitucional 18.825, de 17 de agosto de 1989

³¹ Al respecto, *vid.* 3.3 *infra*

mundo se configuran casuísticamente, realizan funciones de toda índole y se relacionan de maneras muy diversas, creando diferentes “versiones” de la división de poderes, que comprenden tanto el diseño institucional como la correlación de fuerzas entre las propias instituciones. Esta es la verdadera razón de la incapacidad de la teoría de división de poderes para explicar a los organismos constitucionales autónomos, así como la tendencia, explicada por Valadés,³² a la cada vez mayor incorporación de instituciones de origen típicamente parlamentario en gobiernos tradicionalmente considerados como presidenciales. Como explica este mismo tratadista, “*en los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de las libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad. Más allá de eso, la ortodoxia de los sistemas constitucionales no existe*”.³³

Las instituciones de control parlamentario asumen diversas modalidades que hacen más o menos efectiva su capacidad de controlar y, por lo tanto, la clasificación de “parlamentarismo” no puede depender simplemente de la existencia formal de éstas instituciones, sino que debe determinarse más bien de acuerdo a un criterio *funcional*, es decir, por la medida en que permitan la preponderancia efectiva del órgano parlamentario sobre el gobierno. En consecuencia, la existencia de instituciones de control parlamentario puede presentarse (y de hecho lo hace) en todo tipo de gobiernos sin que ello implique por sí mismo que éstos sean “parlamentarios”.

En este contexto, resulta interesante la opinión de Giuseppe de Vergottini, quien en su obra *Derecho Constitucional Comparado* expone lo siguiente:

“En las formas mixtas el reparto de atribuciones entre Legislativo y Ejecutivo no sigue rígidamente el criterio de la función (legislativa y ejecutiva, entendiéndose por esta última la ejecución por vía administrativa y además la dirección política) pudiendo atribuir las funciones, promiscuamente, a dos grupos de órganos que se equilibran entre sí, y además se prevén formas de coordinación y colaboración entre los mismos, en particular mediante la

³² VALADÉS, Diego. **La parlamentarización de los gobiernos presidenciales**. El Colegio Nacional – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México, 2008

³³ VALADÉS, Diego. **El gobierno de gabinete**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005. p. 2

*investidura fiduciaria que el Parlamento da al gobierno y a la consiguiente responsabilidad política de este último ante el primero y por medio del poder gubernamental de disolver la asamblea (...) Las formas de equilibrio y de colaboración citadas han recibido múltiples actuaciones y principalmente se califican como “gobierno parlamentario”. En la práctica, el gobierno parlamentario comporta la preeminencia tendencial de uno o varios órganos constitucionales. Pueden darse: a) El gobierno parlamentario con predominio asambleario, en el cual se acentúa el papel del Parlamento respecto al gobierno, y b) el de preeminencia del gabinete ministerial o de su presidente, en el cual el gobierno dirige firmemente a la asamblea”.*³⁴

Para el autor, un gobierno no es parlamentario porque haya preeminencia del parlamento, sino simplemente porque no se sigue rígidamente el modelo de separación de poderes en su diseño. Al margen de consideraciones nominales respecto a si dicho criterio tiene más aval que el simplemente histórico para calificar a un gobierno como “parlamentario”, o a si resulta tan impreciso que en realidad puede comprender casi cualquier gobierno – tomando en consideración que, como decíamos, el modelo rígido de separación de poderes es inaplicable y, más aún, inexistente – para efectos de nuestra exposición es importante advertir la segunda parte de su razonamiento, en la que distingue que en un sistema político que cuente con importantes mecanismos de control parlamentario puede, sin embargo, ser conducido *“eminente por el gabinete ministerial o su presidente”*, en cuyo caso *“el gobierno dirige firmemente a la asamblea”*. No en vano Lord Hailsham, entonces recién retirado Lord Canciller británico, acuñó en 1976 el término “elective dictatorship” (dictadura electiva) al referirse al gobierno del Reino Unido, diciendo:

“We live in an elective dictatorship, absolute in theory, if hitherto tolerable in practice (...) Until recently the powers of government within parliament were largely controlled either by the Opposition or by its own backbenchers. It is now largely in the hands of the government machine, so that the government controls the parliament, and not parliament the government. Until recently, debate and argument dominated the parliamentary scene. Now it is the whips

³⁴ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Op. Cit.*, p. 104

*and party caucus. More and more, debate is becoming a ritual dance, sometimes interspersed with catcalls”.*³⁵

Resulta paradójico que el gobierno reconocido como parlamentario por excelencia, el del Reino Unido, se aqueje de excesivo poder monocrático gubernamental,³⁶ ante lo cual nos cuestionamos la pertinencia del análisis que define a un sistema político como parlamentario simplemente porque en él existen ciertas instituciones de control parlamentario (en particular el nombramiento del titular o titulares del gobierno) lo que en realidad no describe fielmente sus verdaderas condiciones, en particular respecto a las relaciones de poder entre los órganos del Estado, sino tan solo formalidades que en ocasiones son muy distantes de la realidad. En el caso de la doctrina mexicana, Sempé Minvielle expone lo siguiente en el mismo sentido:

*“La tesis clásica del principio de separación de poderes se encuentra “considerablemente suavizado en todos los países... esta separación no es de ninguna manera decisiva para la libertad: los regímenes más liberales no le rinden de hecho un homenaje particular. La separación de poderes, si se entiende de manera rígida es anacrónica y paralizante... **la separación de poderes descansa sobre una distinción de funciones, que es de alguna manera ideal**” (Mathiot). En Gran Bretaña existe una íntima unión del gobierno y el Parlamento. Se trata de un régimen que algunos denominan separación “suave” de poderes, o de “colaboración de poderes”, distinto a los regímenes de separación y fusión de poderes. En los regímenes de colaboración de poderes se distingue entre los que tienen **preponderancia gubernamental**, como es el caso de Gran Bretaña, y aquellos en que*

³⁵ *“Vivimos en una dictadura electiva, absoluta en teoría, y hasta ahora tolerable en la práctica (...) Hasta hace poco los poderes del gobierno en el parlamento eran controlados principalmente por la Oposición o por sus propios miembros de bancada. Ahora (el parlamento) está principalmente en las manos del aparato gubernamental, de tal manera que el gobierno controla al parlamento, y no el parlamento al gobierno. Hasta hace poco, el debate y la argumentación dominaban la escena parlamentaria. Ahora lo hacen los whips (funcionarios del partido encargados de mantener la disciplina partidaria) y las asambleas partidistas. Cada vez más el debate se está convirtiendo en una danza ritual, en ocasiones intercalada con reclamos.”* PRASSER, Scott, NETHERCOTE, J. R. y ARONEY, Nicholas. **Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship**, en **RESTRAINING ELECTIVE DICTATORSHIP: THE UPPER HOUSE SOLUTION?** University of Western Australia Press, 2008. p. 1. Disponible para consulta en la siguiente página de internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1316770

³⁶ *“Se llama monocrático a un órgano cuando es suficiente la decisión de voluntad de una sola persona para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, no sólo son monocráticas las autoridades unipersonales, sino también las de carácter colectivo, pero monocráticamente estructuradas, en las que todas las decisiones deben atribuirse al jefe de la autoridad, sea porque él mismo las dicte o porque sus colaboradores actúen por cuenta de él y bajo sus instrucciones.”* ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 98

predomina el Parlamento como sucede en Italia. Esa diferencia no depende tanto de lo que diga la Constitución sino del equilibrio de fuerzas existente en el Parlamento".³⁷

Al igual que Giuseppe de Vergottini, el autor atina al hacer la distinción entre diferentes regímenes en los que el gobierno es designado por el parlamento, pues es común que de ello se concluya directamente que éstos son parlamentarios. Por el contrario, mediante el concepto "colaboración de poderes", Sempé aborda un segundo nivel de análisis, al distinguir los casos en los que la preponderancia del sistema político queda a cargo del gobierno o del parlamento, lo que representa, a nuestro parecer, un criterio efectivamente trascendente para saber si un gobierno es parlamentario o presidencial, es decir, para definir las relaciones entre el parlamento y el gobierno al interior del sistema político.

Ahora bien, tanto el presidencialismo como el parlamentarismo en realidad no pueden ponerse en práctica de manera literal o como están consignados "en el papel", es decir: si el gobierno o el parlamento tuvieran preponderancia absoluta en la conducción del Gobierno ello significaría que uno estuviera subordinado al otro, eliminando su carácter de órganos originarios o autónomos del Estado. Más bien, presidencialismo y parlamentarismo son los conceptos polares de un modelo explicativo de la realidad constitucional, en el que los fenómenos susceptibles de observación son Estados con diferentes "grados" o "niveles" de parlamentarismo o presidencialismo, es decir, diferentes grados de control o autonomía entre gobierno y parlamento, de acuerdo a su configuración específica y a su particular correlación de fuerzas interna. En otras palabras, "presidencialismo" y "parlamentarismo" son *tipos ideales*.

El concepto de tipos ideales tiene a su principal exponente en Max Weber, quien es explicado de la siguiente manera por Zippelius:

"El pensamiento tipificador constituye una especie de pensamiento conceptual. Los tipos son conceptos que reproducen una "estructura" de los caracteres de objetos o procesos intuitivos. Así, por ejemplo, en el concepto o tipo del "parlamento" o del "sistema de elección

³⁷ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 203-204

proporcional” se concreta una estructura. En este sentido, se ha dicho también que el tipo comprende una “totalidad”. Max Weber asignó al tipo ideal la tarea de ordenar, en categorías inteligibles para la investigación empírica, la complejidad de los hechos sociológicos. El tipo ideal no pertenece entonces a los tipos ideales en el sentido de modelos dignos de imitación, sino a los tipos descriptivos, y se obtiene al destacar del hecho empírico múltiplemente entremezclado, determinados rasgos característicos, que son después concebidos como tipo puro, es decir, no mezclado. Aplicados a la realidad histórica, “mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente” (Weber). Por ejemplo, los tipos ideales del Estado liberal y del totalitario se realizan, en mayor o menor grado, en los Estados concretos, ya que expresan tendencias antagónicas que se combinan en los Estados históricos en las proporciones más diversas. En este caso, los tipos ideales sirven para analizar la realidad política de acuerdo con sus distintos momentos y polaridades”.³⁸

De esta manera, **presidencialismo y parlamentarismo constituyen tipos ideales sobre una realidad concreta del Estado: las relaciones entre los órganos del poder**, en particular entre el parlamento y el gobierno. La “variable” del modelo, para ponerlo en esos términos, es el grado o nivel de control que ejerce el primero sobre el segundo. Así, el apelativo “gobierno parlamentario” o “gobierno presidencial” podría asignarse para efectos conceptuales cuando se rebasa un “umbral”, que es el de la *preponderancia* de uno de los dos órganos, en cuyo caso se aplicaría el tipo ideal respectivo. Este ejercicio puede realizarse en cualquier sistema político democrático en el que existan instituciones parlamentarias: en palabras de Valadés,

“En realidad no hay sistemas mixtos, en tanto que tampoco hay sistemas “puros”. Todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario. La combinación de estos elementos puede inclinarse por un factor presidencial dominante o un factor parlamentario dominante, pero en todo caso el constitucionalismo contemporáneo ha borrado los linderos que, a lo largo del siglo XIX, estuvieron presentes en los debates constituyentes”.³⁹

³⁸ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, pp. 14-15

³⁹ VALADÉS, Diego. *Op. Cit.* p. 15

Sin embargo, y como es de esperarse, en la realidad no es sencillo trazar con precisión la distinción entre el “factor dominante” parlamentario o presidencial. El caso del gobierno del Reino Unido es un claro ejemplo, pues aunque es considerado el prototipo de gobierno parlamentario, en realidad el control que ejerce el parlamento sobre el gobierno es reducido, pues el partido de la mayoría es extremadamente disciplinado, y ocupa las posiciones relevantes tanto del parlamento como del gobierno. Por el contrario, la configuración de las instituciones en el clásico modelo presidencialista, el de Estados Unidos, muestra un elevado control por parte del Congreso de las actividades del Poder Ejecutivo, a través figuras tan relevantes como el veto legislativo, la ratificación senatorial de todos los Secretarios de Estado, o los *budgetary, appropriation y authorization comitees* – que, hasta donde tenemos noticia, hacen del control parlamentario estadounidense de las finanzas públicas el más significativo en existencia. Estos rasgos, sin embargo, se encuentran notoriamente ausentes en la mayor parte de los demás países presidencialistas.

Lo anterior tiene una multitud de implicaciones. Vemos que formalmente el Parlamento Británico tiene el instrumento de control parlamentario por excelencia – el poder de nombramiento y remoción del Primer Ministro – pero materialmente hay un escaso control efectivo sobre la actividad del gobierno. La otra cara de la moneda, el sistema estadounidense, carece del arquetípico instrumento parlamentario de nombramiento del titular del gobierno, pero los Senadores y Representantes, tanto en grupo como en lo individual, gozan de un poder mucho mayor para influir en la acción gubernamental.

Además de los mecanismos de control parlamentario presentes en el sistema, la atomización o concentración del poder del parlamento incide directamente en su capacidad de utilizar dichos mecanismos. Esta atomización se define por elementos tales como: **(i)** el bipartidismo o pluripartidismo imperante; **(ii)** la presencia o no de disciplina de partido al interior de los grupos parlamentarios; y **(iii)** las garantías y herramientas a disposición de las minorías parlamentarias. Siguiendo nuestro ejemplo, la disciplina de partido en el sistema británico, combinada con un bipartidismo *de facto*, le permiten al gobierno controlar al parlamento en tanto controle al partido mayoritario, lo

cual ocurre siempre pues el propio gobierno emana de dicho partido. En cambio, en los Estados Unidos la disciplina de partido es considerablemente menor y las minorías cuentan con amplias facultades,⁴⁰ lo que permite que los parlamentarios en lo individual adquieran mayor preponderancia y que al gobierno se le dificulte controlar la acción del Congreso, a pesar de conformarse éste esencialmente de manera bipartidista: no resulta extraño que en ese país los parlamentarios del propio partido del Presidente voten en contra de sus iniciativas, o que le opongan restricciones u obstáculos severos en proyectos específicos (gastos, nombramiento de funcionarios, autorización de programas, etcétera). Incluso en asuntos tan relevantes como el procedimiento de *impeachment* en contra del Presidente se aprecia que la disciplina de partido es muy débil: basta ver la siguiente tabla, que refleja la votación de los Representantes en el Comité Legislativo que aprobó los artículos del *impeachment* del republicano Richard Nixon por el escándalo de Watergate en 1976, y que culminó nada menos que con la renuncia de dicho funcionario:

Partido	Artículo 1 del <i>impeachment</i>	Artículo 2 del <i>impeachment</i>	Artículo 3 del <i>impeachment</i>
Demócrata	21 votos a favor	21 votos a favor	19 votos a favor, 2 votos en contra
Republicano	11 votos en contra, 6 votos a favor	11 votos en contra, 6 votos a favor	15 votos en contra, 2 votos a favor
Total	32 votos a favor, 6 votos en contra	32 votos a favor, 6 votos en contra	21 votos a favor, 17 votos en contra

Fuente: Elaboración propia, con datos del profesor australiano Malcolm Farnsworth.

<http://watergate.info/impeachment/impeachment-articles-analysis.shtml>

Como se ve, en los Estados Unidos aún en el asunto de máxima relevancia la indisciplina de partido es elevada, y no cabe duda que tiene un impacto profundo y directo en la vida pública: en su discurso de renuncia,⁴¹ Richard Nixon invocó la pérdida de apoyo en el Congreso como el único argumento para su renuncia y para no seguir el

⁴⁰ Es el caso del célebre “filibuster”, práctica parlamentaria que permite a cualquier senador “secuestrar” la tribuna indefinidamente, evitando *de facto* que se someta a votación cualquier asunto, salvo que así lo soliciten tres quintas partes de los miembros de la cámara.

⁴¹ http://en.wikipedia.org/wiki/File:Nixon_resignation_audio_with_buzz_removed.ogg

procedimiento de *impeachment* hasta su conclusión, lo cual refleja el alto poder de este órgano del Estado en ese país. Es muy elocuente observar cómo al llamado “hombre más poderoso del mundo” se le contrapone un parlamento de esa misma envergadura.

En todo caso, el análisis anterior no es suficiente para afirmar con toda certeza, en ninguno de los dos ejemplos, cuál de los órganos es el preponderante en los Gobiernos de estos Estados. Cabe pensar que aunque en la actividad cotidiana tiene más peso el Congreso estadounidense mediante el estricto control de las finanzas públicas que llevan a cabo los Senadores y Representantes libremente, el Parlamento Británico tiene que enfrentarse con bastante periodicidad a decisiones que afectan de fondo la conformación misma del gobierno – recordemos que hasta 2011 se celebraron elecciones generales en el Reino Unido cada 4 años aproximadamente, siendo inusual que se cumplieran los 5 años de mandato parlamentario previstos por el Acta del Parlamento No. 1911 sin que tuviera lugar antes una disolución del mismo.⁴² En cada elección el peso de unos cuantos miembros del Parlamento en lo individual o de una bancada minoritaria puede elevarse muy por encima del de sus contrapartes estadounidenses, pues su posición puede resultar decisiva para la conformación o remoción de un gobierno. En contrapartida, esto ocurre muy esporádicamente en el sistema norteamericano, en el cual el caso de Nixon es el único en la historia en el que el Presidente ha abandonado su cargo a causa de un procedimiento de *impeachment*, mismo que solamente se ha instaurado en contra de dicho funcionario en otras dos ocasiones (Andrew Johnson en 1868 y Bill Clinton en 1998), ambas a la postre improcedentes.

Lo que queremos decir con esto es que determinar con un nivel aceptable el grado de predominio del parlamento sobre el órgano ejecutivo es materia de un estudio minucioso de las instituciones jurídicas y políticas del Estado de que se trate, a fin de revelar cuál es la verdadera naturaleza, práctica y consecuencias de las relaciones entre estos dos

⁴² Esto ya no ocurrirá en lo sucesivo a instancia de la Corona (en la práctica, del Primer Ministro), pues la *Fixed Parliaments Act* de 2011 dejó tan solo en manos de la Cámara de los Comunes la facultad de su propia disolución anticipada, y estableció que, de no realizarse esta disolución anticipada, las elecciones se celebrarán de manera fija cada cuatro años.

órganos. Con esta información podría valorarse si uno de ellos tiene un carácter preeminente, lo cual constituiría el “umbral” para poder calificar de presidencial o parlamentario al sistema.⁴³ Además, trazar con claridad dicho umbral y el momento en que es cruzado no se limita a la extensa tarea de estudiar a detalle el funcionamiento de las instituciones del Gobierno, sino que además exige una valoración totalizadora que, tomando en consideración todos los canales de interacción entre parlamento y gobierno – sean o no sean institucionales – determine cuál de éstos es el órgano preponderante del Estado, o en todo caso, el que posee mayor capacidad para controlar al otro.

Determinar cuándo es preponderante el gobierno o la asamblea resulta entonces muy demandante, y además no es relevante para efectos del presente trabajo, pues a lo que nos referimos es *a los medios específicos por los que el parlamento puede controlar al gobierno*, y no a los mecanismos que van en sentido contrario (control del gobierno sobre el parlamento) o a cuáles son las condiciones para que éstos puedan ser usados con mayor o menor efectividad, configurando gobiernos presidenciales o parlamentarios; esto reclamaría un análisis concreto que, además, desemboca en una conclusión meramente nominal, pues los mecanismos de influencia entre estos dos órganos son múltiples y por lo tanto, a pesar de que uno de ellos sea predominante, siempre se presentan mecanismos de control en ambos sentidos.

En conclusión, parlamentarismo y presidencialismo son tipos ideales que permiten analizar la interacción entre gobierno y parlamento, misma que se da en diversas medidas mediante mecanismos o canales de influencia entre ambos; por lo anterior, no existen mecanismos que correspondan exclusivamente o que estén “prohibidos” para uno y otro sistema: lo que determina a final de cuentas cuáles serán los mecanismos de control parlamentario existentes en un Estado son factores extra-jurídicos, tales como la correlación de fuerzas, la concentración del poder político, la facilidad o dificultad logística de implementar ciertas medidas en el entorno jurídico-político del Estado, y la

⁴³ Un ejemplo de este método de análisis puede realizarse en el caso de la “cesión” de soberanía, que a pesar de ser uno de los problemas que tradicionalmente causan más dificultad a la teoría del Estado, con él adquiere bastante nitidez: si entendiéramos soberanía como la capacidad de ejercer el poder de manera final e inapelable, el Estado no perdería “porciones” de su soberanía al someter el ejercicio de algunas de sus potestades a lo dispuesto en tratados internacionales, sino al perder la capacidad de retirarse de ellos: éste sería el *umbral* de su soberanía.

propia tradición y cultura políticas. Más allá de esto, no existen obstáculos teóricos para la libre configuración del control parlamentario de la administración pública, que es de lo que hablaremos en los siguientes capítulos.

1.2.1. Disciplina de partido y derechos de las minorías como elementos de preponderancia parlamentaria. Queremos abundar sobre la cuestión de la atomización o concentración del poder del parlamento, pues tiene gran ascendencia sobre su capacidad de utilizar los mecanismos de control parlamentario y, a la postre, sobre su posición respecto del gobierno, la cual permite calificar a un Gobierno como presidencial o parlamentario, de acuerdo con los tipos ideales que hemos explicado.

Esta distribución intraparlamentaria del poder se realiza en el marco de los partidos políticos. El sistema de partidos trastoca la teoría de división de poderes, pues como la doctrina ha observado claramente:

“Es notorio que las relaciones Gobierno/Cortes Generales lo son entre órganos constitucionales atravesados en su composición por un denominador común, los partidos políticos, que operan como elemento de continuidad entre poderes que el dogma de la división quiere separados y contrapuestos, con el fin de operar en un régimen de equilibrio del que resulte la libertad. La construcción dogmática tradicional se ha visto así superada por una realidad que demanda nuevas construcciones teóricas. El fenómeno tiene, desde luego, alcance universal...”⁴⁴

La distribución del poder parlamentario ocurre en dos niveles: entre los partidos políticos (bipartidismo o pluripartidismo y derechos de las minorías parlamentarias), y al interior de éstos (disciplina o indisciplina de partido).

El número efectivo de partidos políticos (esto es, partidos que actúan con independencia unos de otros y que cuentan con distinto poder de negociación) está directamente relacionado con la distribución del poder parlamentario: a mayor número de partidos, mayor atomización de dicho poder, y mayores posibilidades, en consecuencia, de que

⁴⁴ REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 24, Núm. 70, enero-abril de 2004, p. 74

los partidos minoritarios o de oposición enarbolan instrumentos de control parlamentario. No abordaremos aquí la compleja metodología que ha generado la ciencia política para explicar la relación entre el número de partidos políticos con el sistema electoral, ni los métodos para el cálculo del número efectivo de partidos políticos, pues existe una amplia literatura especializada al respecto.⁴⁵ Basta decir que, entre mayor número de partidos políticos, resultan más inestables las coaliciones a favor del gobierno, dando lugar a un control parlamentario más activo; en sentido contrario, un sistema bipartidista – como el que casi indefectiblemente surge de adoptar el sistema electoral de mayoría simple – tiende a reducir el control parlamentario, pues uno de los dos partidos necesariamente debe ostentar la mayoría.⁴⁶ Sin embargo, ello no es absolutamente determinante, pues la conducta del partido mayoritario está sujeta otra variable, que es la existencia o no de disciplina de partido.

El reparto del poder parlamentario entre cualquiera que sea el número de partidos políticos engendra, de entre ellos, aquellos que integran la *oposición*. Como explican Morgenstern *et. al.*, “definimos a la oposición en los sistemas presidencialistas como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del Presidente ni a ningún partido que forma parte del Gabinete de ministros del Presidente.”⁴⁷ La pregunta fundamental en torno de la oposición es la siguiente:

“La oposición cumple un papel fundamental en el proceso de representación política y en el funcionamiento de la democracia. ¿De qué manera pueden los perdedores de la contienda electoral actuar en el mejor interés de los representados?”⁴⁸

La respuesta nos la dan los propios partidos políticos. Los autores en cita, utilizando datos de una encuesta aplicada por la Universidad de Salamanca durante más de una década a legisladores latinoamericanos, hacen un análisis sobre la relevancia, tanto

⁴⁵ Vid., por ejemplo, DUMONT, Patrick y CAULIER, Jean-François. ***The Effective Number of Relevant Parties: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index.*** Munich Personal RePEC Archives. Disponible en http://centres.fusl.ac.be/CEREC/document/2003/cerec2003_7.pdf

⁴⁶ Vid. 2.3, inciso 12), *infra*

⁴⁷ MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ***La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano***, en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.). ***¿Qué pasa con la representación en América Latina?*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Congreso del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa. México, 2009. pp. 17-18

⁴⁸ *Ídem*, p. 13

para la oposición como para los partidos en el gobierno, de las funciones legislativa, presupuestaria y de control, mismo que llega a las siguientes conclusiones:

“La oposición no se distingue claramente de otros partidos en cuestiones de participación en la producción legislativa o el proceso presupuestario, aunque existe una considerable variación entre países en tales asuntos. En varios países, sin embargo, la oposición identificó el control parlamentario como su responsabilidad con mayor énfasis que los partidos oficialistas.

(...)

Los resultados muestran que, a pesar de que la oposición participa en el proceso de elaboración de leyes, los legisladores consideran que su tarea es más la de controlar al Presidente que la de formular políticas.”⁴⁹

Para el caso de México, los resultados de este análisis están claramente alineados con la conclusión de sus autores: más del 60% de los legisladores mexicanos de oposición encuestados consideraron que la función de control parlamentario tiene mucha importancia, mientras que menos del 20% de sus colegas del partido en el gobierno tuvieron esa opinión. Asimismo, respecto del proceso presupuestario, fue mayor el porcentaje de legisladores de oposición que el de oficialistas que lo consideraron muy importante, mientras que la correlación es inversa para el caso del proceso legislativo, el cual fue considerado más importante por los parlamentarios del partido en el gobierno que por los de oposición.⁵⁰

En otras palabras, es la oposición quien recoge con mayor vigor la función de control, por lo cual es necesario, para el caso en que no cuente con mayoría en el parlamento (es decir, cuando el equilibrio de fuerzas políticas genere un Gobierno unificado, no dividido), dotarla de prerrogativas – que denominamos derechos de las minorías parlamentarias – que le permitan ejercer dichas funciones de control aún en contra de la mayoría prevaleciente. El importante tratadista español Manuel Aragón ha sostenido este mismo concepto:

⁴⁹ *Ídem*, pp. 47, 16

⁵⁰ *Ídem*, pp. 33-35

*“...ciertos medios de control debieran configurarse como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (obtención de información, preguntas, interpelaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. **Hoy ya no es la clásica contraposición Gobierno-Parlamento la que resulta más relevante, sino la contraposición Gobierno-oposición**”.*⁵¹

Lo contrario, esto es, dejar a las minorías sin las referidas prerrogativas, implica que el gobierno quede en posición de irresponsabilidad, pues la unidad partidista nulifica la función de control parlamentario en tanto el partido en el gobierno tenga mayoría en las cámaras y el gobierno controle decisivamente a dicho partido (disciplina de partido), en cuyo caso estas no realizarán un escrutinio estricto de sus actuaciones:

*“La función de control (...) se ha ido configurando como la función propia, definitoria, del Parlamento. Más exactamente, del órgano no formalizado «minoría» en su oposición al conjunto orgánico «Gobierno/mayoría». Precisamente el hecho de que esa nueva realidad orgánica no haya llegado a institucionalizarse (más allá de lo que se ha dicho a propósito de la legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional o, en el orden de la representación política, del fracasado intento de dar cuerpo a una Jefatura de la oposición durante las primeras Legislaturas socialistas) ha convertido en relativamente inútiles las labores de control, explicadas aún desde el entendimiento de que las Cortes Generales fiscalizan, en tanto que órgano, el proceder del Gobierno, siendo así que orgánicamente, en tanto la voluntad del órgano sólo es la de su mayoría, no cabe control alguno.”*⁵²

La oposición debe asumir la función de control no solamente porque su vocación y su posición son idóneas para ello, sino porque de esa manera satisface la exigencia de representatividad democrática. Es necesario que la mayoría sea vea sometida continuamente al escrutinio de la minoría y que ésta tenga capacidad tanto de disuadir y frenar las arbitrariedades de aquella, como de constituir permanentemente un programa alternativo que implique la posibilidad de intercambiar papeles, esto es, de que la

⁵¹ ARAGÓN REYES, Manuel. *Op. Cit.*, p. 25

⁵² REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Op. Cit.*, p. 84

oposición acceda al gobierno.⁵³ Es, además, elemento definitorio del estado pluralista contemporáneo:

“El Parlamento representa el pluralismo consustancial al Estado democrático y actúa además como mediador entre el titular de la soberanía y el gobierno para garantizar que la acción del segundo se acomode a la voluntad del primero (...) la definición de sociedad pluralista incluye como elemento imprescindible el respeto a la oposición, que se traducirá en la posibilidad de alternancia en el poder.

(...)

Dentro del respeto a la oposición, el grado de pluralismo político será mayor cuantas más posibilidades de acción y expresión se concedan a las minorías tanto en el Parlamento como en los medios de comunicación social (...) unas Cámaras que no faciliten la intervención y participación de las minorías no representan en realidad la soberanía popular. La representarían en todo caso parcialmente, en cuanto permiten la acción de la mayoría pero de una manera falsa y sesgada porque la propia mayoría se define por la existencia de unas minorías que son también expresión de la voluntad popular.”⁵⁴

En los sistemas en los que las minorías carecen de estas prerrogativas y existe disciplina de partido, le basta al gobierno con conservar la mayoría en las cámaras para verse libre de prácticamente todo control parlamentario (salvo del propio debate dirigido a la opinión pública). En la actualidad se ha identificado, dentro de la crisis de la representación (que es en gran parte la crisis del parlamento), la tendencia a relegar el importante papel que debe jugar la oposición en un sistema político democrático, lo cual obedece a diversas razones inscritas dentro de la recurrente concentración del poder en los gobiernos y en defecto de las asambleas representativas. Es por esto que diversos doctrinarios proponen con cada vez mayor frecuencia implementar mecanismos que doten de relevancia a las minorías parlamentarias:

“La protección de las minorías presenta una serie de problemas derivados de las conocidas transformaciones que han ido sufriendo los parlamentos como son, entre otros, los siguientes:

1. La práctica frecuente de la adopción de acuerdos fuera del Parlamento (...) 2. La

⁵³ Vid. 1.1.2, letra “a”, numeral iii *supra*

⁵⁴ COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. **El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa**, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Núms. 181-182. UNAM, Facultad de Derecho. México, enero-abril de 1992. pp. 35-37

*organización de las Cámaras alrededor de los grupos parlamentarios (...) 3. La pérdida de protagonismo del Parlamento a favor del Gobierno (...) 4. La consideración de los grupos parlamentarios como base para la designación de las comisiones (...) y la elección de los órganos rectores de la Cámara (...) 5. El reparto de los turnos de palabra en proporción a los miembros de los distintos grupos parlamentarios (...) 6. El número de parlamentarios requerido para constituir un grupo (...) 7. La exigencia, en algunos casos, de un número importante de diputados para la presentación de iniciativas legislativas.*⁵⁵

Como se ve, son identificables las razones concretas que explican la actual posición disminuida de la oposición, a las cuales debe responderse con instrumentos para la protección de los derechos de las minorías parlamentarias. Estas prerrogativas pueden consistir en la exigencia de mayorías calificadas, privilegios para la constitución e integración de comisiones de investigación, derecho de los parlamentarios individuales para solicitar información, legitimación para interponer acciones jurisdiccionales (como las acciones de inconstitucionalidad en nuestro país), mayor acceso a recursos humanos y materiales y, en general, toda disposición que fomente la participación, en mayor o menor medida, de las minorías parlamentarias en el ejercicio de los mecanismos de control parlamentario a los que nos referimos en el capítulo 4 del presente trabajo. Garrorena, Colomer, Aragón y muchos otros autores han propuesto en repetidas ocasiones la implementación de estas medidas, por ejemplo, para el caso de España:

*“El constitucionalista Ángel Garrorena Morales (1998) ha ofrecido algunas sugerencias para fortalecer la función de control en el parlamentarismo español, entre las que sobresalen la posibilidad de que las comisiones de investigación puedan ser creadas por las minorías en detrimento de la acción del gobierno; que las peticiones de comparecencia de los miembros del gobierno no sean decisión última de la Mesa y la Junta de Portavoces, ambas de clara tendencia mayoritaria; que la minoría tenga facultades efectivas para hacer comparecer a los ministros, incluso con cierta frecuencia a altos cargos de la administración; que el orden del día pueda ser reservado a la minoría para que ésta disponga libremente del mismo al menos una vez cada cierto número de sesiones, o que se introduzca la figura de “mociones de la minoría” (cuando no reúnan el criterio de todos los grupos minoritarios) o de “mociones de la oposición” (cuando expresen una postura unánime).”*⁵⁶

⁵⁵ *Ídem*, pp. 37-38

⁵⁶ MÚJICA ZAPATA, José Alejandro. **La oposición política en la España democrática**. Memoria doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 2004, p. 308

Otras de las garantías que pueden otorgarse a las minorías son las de acceso a la integración de los órganos de gobierno parlamentarios. Un ejemplo de esto es el reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, en el que *“para la elección de presidente se exige una mayoría cualificada (dos tercios) en una votación secreta (artículo 4).”*⁵⁷ Disposiciones similares son las de exigir la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa Directiva o en la Junta de Coordinación Política, o incluso de los representantes de los partidos no constituidos en grupo parlamentario.⁵⁸ La normatividad interna de nuestro Congreso de la Unión (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y Reglamento del Senado de la República) recoge muchas de estas medidas y, naturalmente, carece de otras.

El traslado de parte importante de la función de control del parlamento a tan solo una minoría al interior suyo – la oposición – implica una reconceptualización de la teoría de división de poderes, según la cual el poder debe frenar al poder, pero que en la presencia de los partidos políticos se encuentra con que “el poder” está unificado a través de los órganos del Estado que se supone deberían limitarse entre sí. Hacer caso omiso a esta realidad ha contribuido a la referida crisis de la representación, por lo que vale la pena plantear su reconocimiento doctrinario, que Garrorena identifica con el expresivo concepto de “contra-poder”:

“Garrorena (1998) considera que parte de la crisis del parlamento actual puede superarse si consideramos que el control legislativo sobre el Ejecutivo puede desplazarse de las mayorías parlamentarias que conducen a acuerdos intra-partidistas copulares, a la oposición partidaria que está representada en la minoría o minorías parlamentarias. Con ello existirían los verdaderos “contra-poderes”, no solo el equilibrio entre ellos que sencillamente es una yuxtaposición de unos sobre otros; es más, se requiere la constitucionalización de las minorías

⁵⁷ COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 55

⁵⁸ *Ídem*, p. 58

*parlamentarias en su condición de “contra-poder” dentro del Estado, ya que – coincidiendo con Sartori – el parlamento poseedor de la soberanía del pueblo se convirtió en poder”.*⁵⁹

Lo anterior tiene como consecuencia el reconocimiento constitucional de la oposición, pues la nueva realidad política reclama la formalización de las estructuras de control del poder que ya están operando *de facto*. Se trata, de esta manera, de recoger en la teoría de la división de poderes la evolución que ha vivido el Estado democrático por el fenómeno de los partidos políticos:

“Una notable preocupación prevalece dentro del un sector de la comunidad científica por reconocer jurídicamente a las oposiciones. (...) Constitucionalistas y politólogos especializados en asuntos legislativos ven en su promulgación un instrumento útil e imprescindible, aunque no único ni decisivo, para garantizar y vigorizar la efectiva y adecuada actividad de la oposición en los recintos parlamentarios. También, y más importante aún, porque al equiparla con mecanismos que garanticen un ejercicio efectivo y adecuado de sus funciones, se asiste al fortalecimiento y calidad del sistema democrático en que la oposición está operando.

(...)

Para algunos estudiosos, más que un estatuto parlamentario se torna indispensable la constitucionalización de las minorías, la necesidad de que sean consideradas auténticos sujetos por la Constitución. El propósito es que cuenten con un respaldo jurídico al más alto nivel – a la par de los propios poderes del sujeto controlado – y que le permitan de modo sustantivo cumplir su función de contra-poder (Garrorena). A lo anterior se debe añadir que en la medida que la oposición parlamentaria no está efectivamente contemplada en muchas constituciones y ni siquiera en muchos reglamentos parlamentarios, goza entonces de naturaleza política pero no jurídica (García Fernández).⁶⁰

Puede observarse que el problema de las minorías parlamentarias incluye, en el fondo, el problema de los parlamentarios en lo individual. La antes mencionada atomización del poder del parlamento no ocurre solamente entre los partidos políticos, sino también al interior de sus fracciones parlamentarias.

⁵⁹ HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y LORA CAM, Jorge. **La crisis parlamentaria en México**, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) **Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas**. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010, p. 286

⁶⁰ MÚJICA ZAPATA, José Alejandro. *Op. Cit.*, p. 294

“...si tenemos en cuenta que la actividad de los parlamentos contemporáneos gira en torno a los grupos parlamentarios, encontramos nuevas dimensiones del problema de las minorías. En concreto, lo referente a las minorías dentro de los propios grupos parlamentarios y, en último término, la primera de las minorías que habría que considerar: el propio parlamentario como tal.”⁶¹

El congresista, diputado, representante, senador, o cualquiera que sea su denominación en el caso concreto, se encuentra atrapado en la disyuntiva de representar a sus votantes y actuar “a conciencia” para controlar al gobierno de acuerdo a sus intereses y especialidades, frente a sus limitaciones jurídicas y materiales y a su necesidad de conservar la disciplina de partido. Muñoz Armenta lo explica de la siguiente forma:

“Pero no resulta sencillo a los legisladores tutelar sin cortapisas el control hacia el gobierno, debido al doble papel del parlamento en el marco del sistema político. Por un lado, representan a la nación y la soberanía popular; pero también representan sus intereses partidistas y territoriales. Esto genera fuertes paradojas y a veces contradictorias, porque surge la duda sobre quién controla a los que controlan. De este modo, no es posible observar con nitidez, en materia de control, cuáles son los fines reales que se proponen los legisladores. En este sentido se afirma que hay una doble racionalidad en la base del control parlamentario: constitucional y de operación o normativa y práctica, las cuales están en permanente contradicción porque parten de diferentes motivaciones (López Aguilar, 1991).”⁶²

Por lo anterior, el reforzamiento de la posición del parlamentario individual es de especial importancia, pues es evidente que se encuentra en situación de desventaja frente al sujeto que debe controlar, esto es, el gobierno. Es digna de atención la opinión al respecto de Sempé Minvielle, valuable no solo por su sustento en la teoría, sino por los largos años de experiencia de su autor en la Consejería Jurídica del Presidente de la República:

“En términos generales, aún en los países con gran tradición democrática, es reducido el número de leyes provenientes de iniciativas de los legisladores, en su gran mayoría se trata de proyectos del gobierno.”

⁶¹ COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 39

⁶² MUÑOZ ARMENTA, Aldo. *Op. Cit.* p. 15-16

Dicha situación es explicable. El Ejecutivo, órgano encargado de la aplicación de la ley, conoce más de cerca las necesidades que se presentan de reformar los textos legales, además de que cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para la elaboración de los proyectos.

(...)

*El gobierno se beneficia de hecho de una gran fuerza, ya que cuenta tradicionalmente con el apoyo de expertos, de técnicos y de múltiples oficinas. **“El miembro del Parlamento, que desea controlar la acción gubernamental, se encuentra, de hecho, en la posición de un artesano ante los representantes de una poderosa firma industrial, incapaz, la mayor parte de las veces, de responder a las afirmaciones, hechos y cifras proporcionados por el gobierno”**.*⁶³

Además de la tendencia a la participación cada vez mayor de la administración pública en la elaboración de la legislación – que, como explicamos en otra parte, se debe en gran parte a la creciente complejidad social – existen además múltiples mecanismos por los que el gobierno interviene en la propia vida interna del parlamento. Algunos de ellos son el voto bloqueado (en virtud del cual la asamblea solo puede pronunciarse sobre la iniciativa gubernamental con un “sí” o un “no”, sin posibilidad de modificaciones), la iniciativa preferente (por la cual la cámara se ve obligada a votar en cierto tiempo sobre la propuesta, tenga o no dictamen), el establecimiento de comisiones especiales para resolver el desacuerdo entre cámaras, la terminación de los debates, la afirmativa ficta, la determinación del orden del día y el derecho de veto.⁶⁴

Para resolver este problema de soterramiento de las capacidades de control de los parlamentarios también existen diversas propuestas concretas encaminadas a apuntalar las facultades del legislador en lo individual, tanto frente al gobierno como frente a su propio partido político:

“La disminución del protagonismo del parlamentario singular en los debates se refleja en una severa limitación de los turnos de intervención por razones de economía y eficacia parlamentaria. En consecuencia, muy pocos son los diputados que pueden tomar la palabra de manera significativa. Los restantes deberán hacerlo en las comisiones cuya existencia se

⁶³ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 210-211

⁶⁴ *Ídem*, pp. 233-245

explica por el carácter marcadamente técnico de la legislación actual que requiere la especialización del trabajo parlamentario.

(...)

Por ello tal vez fuera conveniente incrementar la publicidad a todos los niveles de los trabajos de las comisiones donde intervienen los diputados que no lo hacen habitualmente en el pleno, y una mayor democracia interna en el seno de los grupos parlamentarios.⁶⁵

Colomer et. al., citando a Andrea Manzella, refieren que el voto secreto *“constituye un instrumento de garantía del Derecho Constitucional del diputado disidente en relación a su propio grupo parlamentario.”*⁶⁶ Claro que no hay que perder de vista que este voto, a su vez, también plantea una dicotomía, pues si bien protege al parlamentario en lo individual, también constituye un obstáculo para la rendición de cuentas, distanciando al representante de los representados, quienes no podrán dar seguimiento al sentido de los votos de aquél. Es en esta medida que debe decidirse prudentemente, y atendiendo al caso concreto, en qué casos debe proceder el voto secreto. Algunos ejemplos de estas votaciones en el constitucionalismo europeo son:

‘[El Reglamento del Parlamento Europeo] es muy favorable al voto secreto pues lo admite para cualquier votación a condición de que lo solicite al menos la quinta parte de los miembros efectivos del Parlamento.

(...) en general en Europa predomina la votación secreta para la elección de personas y no así para el procedimiento legislativo (existen naturalmente excepciones).

El voto secreto es coherente con el carácter representativo del mandato y la naturaleza personal del voto. Sin embargo, en el caso italiano, la casi generalización del voto secreto contribuyó a diversificar en exceso las opciones impidiendo el funcionamiento fluido de la Cámara.⁶⁷

En todo caso, la disciplina parlamentaria es un fenómeno complejo cuyo análisis no puede reducirse a la existencia de algunas prerrogativas para los parlamentarios en lo individual. Siguiendo a Bowle, Farrel y Katz, Valencia Escamilla la define como el *“acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) a*

⁶⁵ COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *Op. Cit.*, pp. 40 y 42

⁶⁶ *Ídem*, p. 46

⁶⁷ *Ídem*

*las instrucciones de su líder.*⁶⁸ A mayor disciplina de partido, menor capacidad de control de los parlamentarios en lo individual, pues éstos carecen de herramientas fuertes a su disposición y tan solo integran la “voluntad extendida” de su organización o de sus dirigentes, sin que puedan dar seguimiento vigoroso a los temas de su interés o especialidad. Asimismo, el fenómeno disciplinario atenta contra el carácter deliberativo y público del parlamento, pues como dice Cabrera Lavara, “*las sesiones parlamentarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas debido no solo a la disciplina del voto sino al hecho de que las decisiones se toman en el seno de los partidos.*”⁶⁹ Por último, la disciplina tiene un efecto detrimental en el control efectivo sobre el gobierno, pues a éste le basta conservar una mayoría en el parlamento o negociar tan solo con los líderes de los grandes partidos (tarea relativamente sencilla en comparación con negociar frente a los intereses y opiniones dispersos de gran cantidad de representantes) para evitar la aplicación de instrumentos que vigilen o limiten su actuación.

Para explicar el fenómeno de la disciplina, Valencia Escamilla identifica diversos factores estructurales tanto en las reglas electorales, como en las reglas partidistas y en las reglas del congreso. De manera sucinta, estos factores son los siguientes:

a. Reglas electorales: las reglas que fortalecen los vínculos con el electorado y la rendición de cuentas incrementan la indisciplina:

“La consecuencia de adoptar estas medidas es una mayor individualización del legislador. Esta tendencia ha sido favorecida por las múltiples reformas políticas en algunos países en América Latina, por ejemplo, la residencia obligatoria (México y Venezuela), la rendición de cuentas y el derecho a ser nuevamente nominado por el mismo distrito a petición del 10% de los votantes en su distrito (Venezuela). Estas reformas anticipan el conflicto que podría suscitarse en el momento en que el liderazgo del partido y las aspiraciones individuales de los legisladores se enfrenten, cuando estos últimos dependan más de su responsabilidad individual que de la partidista (Carey, 2001).

(...)

⁶⁸ VALENCIA ESCAMILLA, Laura. *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005, p. 14

⁶⁹ CABRERA LAVARA, Claudia. *La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?* en *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009, p. 59

Si a estas características se suma la reelección, sobre todo ilimitada, el compromiso con los votantes se incrementa aún más, porque el interés del legislador por conservar su curul lo convierte en un agente de intereses locales (...) No obstante, este efecto se reduce cuando la reelección es limitada o no consecutiva; sistema que elimina el incentivo de los legisladores a representar preferencias locales, porque los compromisos adquiridos en campaña se anulan por los compromisos con el partido para promover su carrera política hacia otro puesto de representación, en la burocracia partidista o en la administración pública nacional o local (Shugart, 2000).⁷⁰

El sistema de financiamiento electoral actúa en este mismo sentido, pues su control determina en gran medida las posibilidades de acceder a un cargo público, y en consecuencia incide en la disciplina al interior del partido:

“Si la totalidad de los recursos está centralizada en el partido, la dependencia de los representantes con sus agrupaciones políticas aumenta y, con ello, la disciplina. Si los recursos se otorgan al grupo parlamentario, será al líder de la fracción a quien corresponda distribuirlos y, de esta forma, se reducen los riesgos de votos personales a favor de los colectivos. Cuando los recursos son otorgados individualmente a los candidatos, éstos obtienen mayor autonomía de sus partidos y sus grupos parlamentarios, por lo tanto, sus votos corresponden a los compromisos adquiridos con el electorado...”⁷¹

Como es de esperarse, estos factores se interrelacionan, por lo que uno solo de ellos no puede determinar por sí mismo la disciplina o indisciplina partidaria:

“el peso del electorado se reduce cuando el legislador compite a nivel intrapartido por la reelección, pues la posibilidad de continuar con el cargo disminuye en la medida en la que el partido intervenga en la preselección (...) No obstante que la reelección fomenta el voto personal, éste no es automático; si la nominación está en manos de los líderes y el financiamiento es centralizado, rara vez el representante actuará individualmente.”⁷²

b. Reglas partidistas: la autora también identifica los niveles de cohesión (partido centralizado o controlado por facciones), las reglas internas de selección de candidatos (arreglos de élites, asambleas o elecciones primarias) y la amplitud y

⁷⁰ *Idem*, pp. 18-19

⁷¹ *Idem*, p. 21

⁷² *Idem*, p. 22

equidad en los derechos de los militantes, como factores que inciden en el grado de disciplina que ejerce el partido sobre los representantes emanados de éste.⁷³

c. Reglas internas del Congreso: Por último, una vez que han sido electos, los representantes pueden ser sujetos de diversos mecanismos de control partidario que fomentan la disciplina. Entre éstas se encuentran: el control de la agenda legislativa por parte de los líderes de los grupos parlamentarios; el condicionamiento de acceso a recursos materiales y financieros a la pertenencia al grupo; las votaciones nominales; la distribución de comisiones y responsabilidades; el voto ponderado; el reconocimiento de derechos exclusivos para los partidos de oposición o del gobierno; beneficios procedimentales en los debates; e incluso sanciones que llegan hasta la pérdida del escaño en caso de abandonar el grupo.⁷⁴

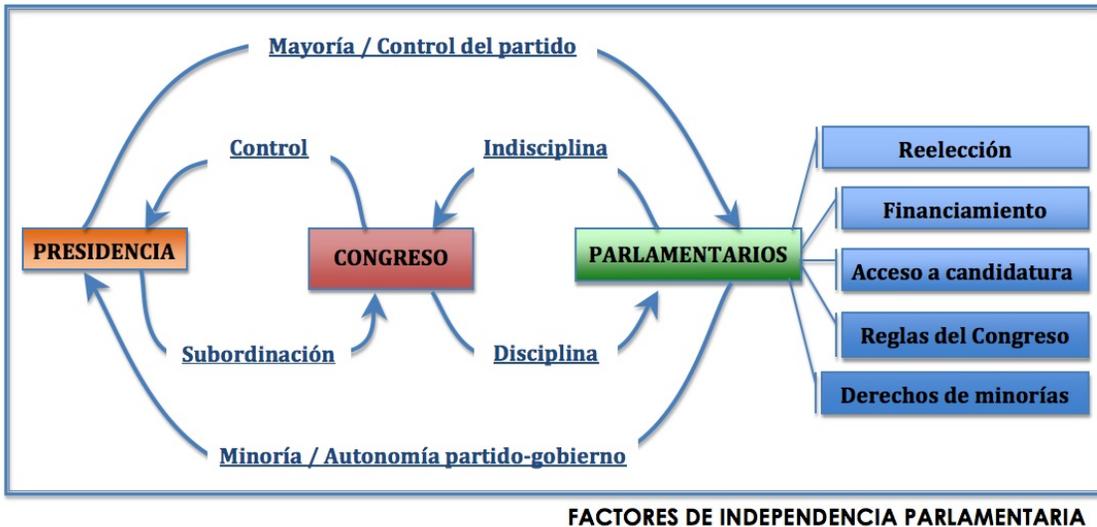
Para el caso de nuestro Congreso de la Unión existe una elevada disciplina de partido que, en consecuencia, disminuye la capacidad de los legisladores de controlar la actuación del gobierno federal. Luis Carlos Ugalde⁷⁵ reporta que en el primer periodo ordinario de la LXII legislatura (2012-2015) los senadores presentaron un 91.4% de unidad partidista (índice que refleja su tendencia a votar de manera conjunta) y los diputados presentaron un 81.7%. Este es uno de los factores que inciden en la utilización efectiva de los mecanismos de control parlamentario que reseñamos en el capítulo 4 del presente trabajo.

A fin de esquematizar lo expuesto en el presente apartado presentamos el siguiente diagrama, de elaboración propia, el cual muestra gráficamente las relaciones entre órganos del poder que inciden en la independencia parlamentaria, esto es, en la capacidad del parlamento de utilizar con mayor facilidad los mecanismos de control de la administración pública:

⁷³ *Ídem*, pp. 23-25

⁷⁴ *Ídem*, pp. 26-28

⁷⁵ UGALDE, Luis Carlos. *Reporte Legislativo Número Cuatro. LXII Legislatura*. Integralia. México, 2013, p. 35



El sentido de las flechas indica las relaciones de preponderancia entre la presidencia (o gobierno), el congreso (o parlamento) y los parlamentarios en lo individual. Así, indican lo siguiente:

- (i) Mientras mayor preponderancia tenga el gobierno sobre el parlamento, éste tiene menor independencia y es sometido a una relación de *subordinación*;
- (ii) por el contrario, en tanto mayor preponderancia tenga el parlamento sobre el gobierno, se actualiza la presencia de una relación de *control* del primero sobre el segundo.
- (iii) Cuando el gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, con mecanismos para controlar al partido político (como en los casos en los que el titular del gobierno es el jefe del partido, o en los casos en los que cuenta con facultades metaconstitucionales sobre éste), o cuando las minorías parlamentarias no tienen prerrogativas de control, disminuye la independencia parlamentaria, en tanto dichas condiciones impiden el uso de mecanismos de control parlamentario;
- (iv) en contrapartida, cuando el gobierno se encuentra en minoría en el parlamento (lo que se conoce con el término de “gobierno dividido”), cuando el partido del gobierno tiene independencia frente al propio gobierno, o cuando las minorías parlamentarias gozan de prerrogativas especiales, se incrementa la facilidad de la utilización de mecanismos de control parlamentario.

- (v) El par de flechas de la derecha señala, por último, la incidencia de la disciplina o indisciplina de partido: a mayor disciplina de partido, mayor subordinación de los parlamentarios en lo individual frente a la voluntad mayoritaria del parlamento y, en consecuencia, mayor dificultad de la utilización de mecanismos de control parlamentario;
- (vi) viceversa, la flecha en sentido contrario indica que a mayor indisciplina de partido, mayor utilización del poder del parlamento por parte de los parlamentarios en lo individual, lo que facilita la activación constante de mecanismos de control parlamentario.
- (vii) Adicionalmente, se exponen en el extremo derecho los factores que determinan la independencia de los parlamentarios en lo individual, mismos que ya hemos mencionado en el presente apartado: la reelección legislativa, su posibilidad de acceder a financiamiento, los mecanismos de acceso a las candidaturas, las reglas al interior del parlamento y los derechos de las minorías parlamentarias, respectivamente.

En conclusión, los derechos de las minorías parlamentarias y la disciplina de partido constituyen un tema colateral a los mecanismos de control parlamentario de la administración pública, pero su análisis resulta relevante para nuestros efectos toda vez que configuran las posibilidades efectivas de que el parlamento utilice dichos mecanismos. El diseño de todas estas instituciones – que son bastante extensas, pues incluyen el sistema de partidos, el sistema electoral y las reglas internas del congreso o parlamento – debe procurar un equilibrio que permita que la función de control a cargo de las minorías parlamentarias y de los representantes en lo individual no quede en el mero papel, pero sin que, en contrapartida, se instaure una tiranía de la minoría, capacitada para secuestrar a la mayoría con sus prerrogativas de control.⁷⁶

⁷⁶ Mucho se ha comentado en nuestro país (*vid. 2.4.5 infra*) sobre la inconveniencia de tener gobiernos divididos, esto es, gobiernos en los cuales el Presidente de la República no cuenta con el apoyo mayoritario en el Congreso de la Unión, y que se han sucedido unos a otros ininterrumpidamente desde la elección federal de 1997. No hay nada que podamos agregar a este álgido debate actual, pero creemos que vale la pena recordar que los gobiernos divididos, aunque solo se pueden presentar en los sistemas considerados tradicionalmente como presidenciales (es decir, en sistemas cuyos parlamentos no cuentan con el mecanismo de designación del gobierno, que es el rasgo más característico de los sistemas tradicionalmente denominados como parlamentarios), ello no implica que necesariamente les aqueje el inmovilismo o la ingobernabilidad de la que normalmente se les acusa. Cheibub, Przeworski y Saiegh (*Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and*

1.3 El control del poder.

El control parlamentario de la administración pública es una manifestación de un principio mucho más amplio: el del control del poder, el cual constituye el principal desvelo del constitucionalismo, así como una noción fundamental de la democracia.⁷⁷ Sin embargo, tiene un origen más remoto que el de las ideas políticas, más primario, que podemos identificar desde una perspectiva naturalista.

El poder es un componente consustancial a toda sociedad humana, lo que le confiere un carácter natural – *ubi homo, ibi societas* – y que además tiene implícita la propensión de crecimiento; como dice Diego Valadés, una *inercia expansiva*.⁷⁸ Al estar fuera de control, el poder tiende a un incremento incesante (es decir, a su concentración, al despotismo, a la monocracia), hasta que se topa con sus primeros límites, esto es, con sus límites naturales, pues no puede crecer infinitamente. Siguiendo a nuestro autor, la inercia expansiva del poder genera, a su vez, *resistencias que la compensan*.⁷⁹

Si el control del poder es intrínseco a éste, y éste a su vez es un fenómeno natural, entonces no puede haber otra conclusión sino que el control del poder también es una manifestación de la naturaleza humana – *ubi societas, ibi ius*. La fuente que desata este impulso a controlar el poder radica en que, dada su ineludible propensión al absolutismo, “*controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad*. [la cual, me permito intercalar, también es una inclinación natural del hombre] *Tanto mayor sea la*

Parliamentarism), utilizando datos de 133 países para un periodo de 53 años, han demostrado que los gobiernos divididos tienen casi la misma facilidad que los gobiernos parlamentarios para lograr coaliciones legislativas, y que tienen un éxito legislativo muy similar a los gobiernos con mayoría. Para el caso de nuestro país, el distinguido grupo de juristas, economistas y politólogos que integran el Instituto de Estudios para la Transición Democrática ha dado seguimiento a la gran cantidad de reformas legislativas que han tenido lugar en México con los gobiernos divididos, sumándose en reconocer la inexactitud de las críticas que se atribuyen normalmente a esta condición política. (INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. *Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el Debate de una Época*. México, 2010

⁷⁷ Por mucho, el trabajo más profundo y completo que se puede encontrar sobre el control del poder en nuestro país es la tesis doctoral de Diego Valadés, *El Control del Poder* (UNAM – Porrúa. Tercera Edición. México, 2006). En el presente documento hacemos una exposición muy somera del tema, solo a efecto de contextualizar el control parlamentario de la administración pública.

⁷⁸ *Idem*, p. 25

⁷⁹ *Idem*.

*órbita de influencia del poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva, y viceversa.*⁸⁰ Es por lo anterior que la eterna lidia por controlar el poder está aparejada indisolublemente a la existencia del poder mismo, y se ha presentado no solo en tiempos modernos, sino a lo largo de toda la historia:

“El control del poder es, entre otras cosas, una forma de limitarlo y de responsabilizarlo. Aún el poder autocrático estaba limitado por las tradiciones, por la visión patrimonialista del Estado y hasta por los prejuicios de quienes lo ejercían.

(...)

Las relaciones de vasallaje implicaban un condicionamiento de lealtades. Antes de que se racionalizaran los mecanismos de control del poder, éstos de todas maneras se expresaban, así fuera por las vías de un darwinismo elemental. Los primeros trasuntos de justificación doctrinaria de esos niveles de control fueron expresados durante la Edad Media por los monarcómacos, y en la edad clásica, por Tácito.

(...)

Un giro radical se debió al cambio de concepto, típicamente renacentista, de la soberanía. En tanto que el poder supremo fue transferido al Estado y más tarde al pueblo, ante éste se responde y en nombre de éste actúan sus representantes y, entre otras cosas, participan en las formas de ejercicio de control del poder.

(...)

La soberanía equivale a la racionalización política y jurídica del poder. Para Puffendorf era la summa potestas; para Bodino era la plenitudo potestatis. En ambos casos, el concepto de poder estaba implícito en el de soberanía.

(...)

*Los poderes no se relacionan y controlan entre sí como parte de una función mecánica, ni como resultado de una visión patrimonialista de la tarea pública. No se trata de que cada área del poder, o sus respectivos titulares, defiendan prerrogativas propias, como ocurrió en la Edad Media, y nadie, en un sistema representativo, puede actuar en nombre y por interés propio. Lo hace en nombre y por interés de la comunidad que es titular del máximo poder: el soberano.*⁸¹

Si bien la lucha por el poder es un fenómeno natural a las sociedades, ésta se racionalizó con el advenimiento del constitucionalismo⁸² y de la teoría de división de poderes, que fueron motivadas por la búsqueda de gobiernos más justos y

⁸⁰ *Ídem.*, p. 2

⁸¹ VALADÉS, Diego. *El Poder de Controlar*, en *Liber Ad Honorem – Sergio García Ramírez. Tomo I*. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998, pp. 662-663

⁸² *Vid. 3.2.2 infra*

representativos, y eventualmente por la búsqueda de la democracia. El principio orientador de esta racionalización es que:

“Por definición, controlar al poder es un acto de poder. No se controla al poder desde fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder. Controlar al poder es una manifestación de poder. Por eso, porque los instrumentos del control del poder son parte del poder, esos instrumentos tienen que ser de naturaleza bidireccional. De otra suerte el control del poder se convertiría en el único poder constituido sin control, y propendería a transformarse en aquellos que debe eludir: un poder único, sin contrapeso, y por ende arbitrario.”⁸³

Lo anterior hace necesaria la dispersión o distribución del poder – término aparentemente contradictorio, pues éste tiende a unificarse – mediante instituciones que tienen el papel de contraponerse unas a otras, limitándose mutuamente. Esta dispersión, por supuesto, no incluye solamente la creación de “tres poderes”, sino un amplio arreglo institucional que incluye en última instancia la devolución del poder al soberano originario, el pueblo, que de esta manera se gobernaría a sí mismo a través de la democracia. Pero incluso el pueblo soberano también está limitado, tanto por sus circunstancias materiales, como por la conducción gubernativa que ejercen sobre él sus propias autoridades, e incluso por los principios del constitucionalismo que lo atan, por ejemplo, a respetar los derechos de las minorías. Todo esto le impide ejercer un poder absoluto, lo que corrobora la inevitabilidad de que el poder lleve aparejado un correlativo control, aunque solo consista en situaciones *de facto*.

En todo caso, es en el marco de distribución del poder donde quedó inscrito el control parlamentario como uno de los contrapesos del sistema, que queda en manos del parlamento:

“El Estado constitucional se basa no solo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de una extensa red de controles (jurisdiccionales, políticos y sociales) que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la

⁸³ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit, p. 17

*autoridad. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del Gobierno...'*⁸⁴

Como explicábamos al inicio de este trabajo, el parlamento es una institución de cuño esencialmente democrático, y vemos ahora que no sólo por sus características, sino también por su deontología como controlador del poder. Precisamente al enumerar los principios de la democracia, Andrade Sánchez enfatiza entre éstos al *principio de control de los gobernantes*, explicando que

*"La voluntad soberana del pueblo ni puede producir una traslación del poder de éste a las autoridades constituidas de modo que lo ejerzan sin ninguna cortapisa (...) la ciudadanía debe poder vigilar, controlar y exigir cuentas a sus representantes. Un sector de éstos suele quedar a cargo específicamente de ejercer tal control, como es el caso del propio cuerpo legislativo cuando somete a cuestionamientos al gobierno o aprueba sus gastos."*⁸⁵

De esta manera, el parlamento como asamblea representativa encarna el órgano idóneo para realizar el control del gobierno. La representación democrática lleva aparejada la función de control por lo cual, ante la concentración natural del poder político en los gobiernos contemporáneos (fenómeno que ha pretendido explicarse por la creciente complejidad de la vida social, el papel protagónico de los medios de comunicación masiva en la política, así como por la llamada crisis de la representación),⁸⁶ ha crecido sustancialmente la importancia de esta función, incluso rebasando a la mera función legislativa con la que de manera simplista se suele identificar a la totalidad del papel del Congreso de la Unión:

"En la democracia representativa se pone un énfasis aún mayor en el control sobre la actividad de los gobernantes, que a la participación en la toma de decisiones propiamente dicha. La función legislativa en los regímenes democráticos actuales la realizan formalmente los parlamentos, pero el contenido es determinado mayormente por la rama ejecutiva del

⁸⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. *Op. Cit.*, p. 21

⁸⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. 3ª Edición. Ed. Oxford. México, 2005, pp. 75-76

⁸⁶ *Vid. 3.5 infra*

gobierno, de manera que se considera que el Poder Legislativo tiene en realidad como principal misión supervisar la actividad gubernativa.⁸⁷

Ahora bien, el control del poder tiene una técnica específica, pues tiene una finalidad concreta que debe alcanzarse, esto es, la de preservar las libertades, supervisar el profesionalismo e idoneidad de las medidas gubernativas, así como evitar el abuso en el ejercicio del poder público. El control del poder diseñado o ejercido erróneamente tendrá por resultado tan solo el de limitar o entorpecer al gobierno, con la consecuente afectación social.

“Un sistema de controles mal entendido puede conducir al bloqueo del poder, por virtud del cual lo que hace uno lo deshace el otro, o a la inhibición del poder, como resultado del cual nadie hace lo que le corresponde. En contraste, un sistema de controles desatendido conduce a la indiferencia, en que nadie se preocupa por lo que hacen los demás, o a la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios con los ajenos.

En una democracia funcional, el control del poder involucra a todos los órganos del poder, e implica que el ejercicio de éste sea verificable para que pueda comprobarse lo que cada quien ha hecho; responsable, para que pueda sancionarse a quien infrinjan su deber; razonable, para que no se impida el cumplimiento de la función ajena; evaluable, para que pueda medirse la efectividad del cumplimiento de las asignaciones; renovable, para que no se interrumpa la capacidad creativa de las instituciones; revisable, para que puedan corregirse los errores, y equilibrable, para que no haya predominancias que perjudiquen el único interés supremo, que es el de los ciudadanos.⁸⁸

Una de las maneras que se antojan más idóneas para implementar un sistema de control del poder adecuado es el diseño constitucional lo cual, a su vez, tiene su técnica propia, pues los pesos y contrapesos deben alinear estímulos para lograr las conductas esperadas por parte de los actores institucionales. Sartori sostiene una idea muy parecida en el prefacio de su ya clásico *Ingeniería Constitucional Comparada*:

“... las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben “funcionar” y producir algo; segundo, que no es muy probable que las

⁸⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, pp. 85-86

⁸⁸ VALADÉS, Diego. *El Poder de Controlar*. *Op. Cit.*, pp. 673-674

*constituciones funcionen como se desea a menos que se empleen las “maquinarias” de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas. Por tanto, en muchas partes de este libro presento argumentos para concebir y elaborar a las constituciones como estructuras basadas en incentivos.*⁸⁹

Sin embargo, el énfasis de que han gozado los estudios constitucionales en esta materia ha relegado un análisis funcional del control del poder, esto es, la observación de las relaciones efectivas entre los órganos del Estado y la manera en que éstas cumplen o no con su objetivo de controlarse recíprocamente. Para ello deben considerarse a mayor detalle las instituciones y mecanismos por las cuales se relacionan dichos órganos, y cuyo vigor y efectividad están determinados en gran medida no solo por el texto constitucional, sino por una multitud de normas y prácticas de rango inferior.

*

*

*

Con todo lo anterior hemos dado un amplio recorrido por la teoría del parlamentarismo, empezando por la definición del propio concepto y de sus componentes principales (preponderancia, representatividad, publicidad y mecanismos de control), para luego caracterizarlo como un *tipo ideal* weberiano y señalar la influencia de la disciplina de partido y los derechos de las minorías parlamentarias en la aplicación efectiva de sus mecanismos. Por último, expusimos la noción de control del poder, que es fundamento del parlamento y, en consecuencia, del propio control parlamentario de la administración.

⁸⁹ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 9

CAPÍTULO 2

HISTORIA DEL PARLAMENTARISMO

2.1 Relevancia de la historia del parlamentarismo y carácter natural de la organización parlamentaria.

Quizá tomando en consideración los fundamentos del parlamentarismo – mismos que hemos explicado en el capítulo anterior – el entonces Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes del Gobierno Español, Jorge Fernández Díaz, sostuvo en una conferencia en la Facultad de Derecho Universidad de Navarra que "*la historia del parlamentarismo es la historia de la democracia*".⁹⁰ Esta afirmación puede considerarse aventurada, pero es innegable que el incremento gradual del control de las asambleas representativas sobre los gobiernos ha constituido uno de los procesos más relevantes en la instauración de las ideas democráticas en el mundo.

En efecto, las conquistas históricas de los parlamentos han contribuido a trasladar el poder de los autócratas (monarcas, militares, civiles, o cualesquiera otra forma que asuman) a los representantes de los ciudadanos. Sin embargo, la relevancia de algunos casos particulares no debe exaltarse hasta soslayar un punto fundamental para comprender la historia de los parlamentos y de su participación en el gobierno: este tipo de organización *es natural a las sociedades humanas*, que desde sus formas más primitivas han constituido consejos o grupos en donde se reúnen ya sea algunos representantes escogidos, ya sea todos los miembros de la colectividad, para deliberar acerca de las decisiones políticas (en el sentido primario de la palabra, es decir, las decisiones relevantes para la *polis*, las decisiones de trascendencia común). Hoy en día es fácil apreciar que casi cualquier organización humana tiene como componente una junta deliberativa de sus integrantes o de parte de ellos.

⁹⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge. *Relaciones Gobierno-Parlamento*. Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 30 de marzo de 2001. www.unav.es/noticias/300301-09.html

Dichas asambleas son el origen del parlamento, mismo que se eleva sobre ellas en tanto se trata de un órgano del Estado con poder no solo consultivo – como los *Sabha* de la India védica o los *Majilis al Shura* del sistema islámico del califato – sino decisorio y de control de la acción y dirección gubernamental. Se tiene noticia de órganos colegiados para la dirección política de gran antigüedad que pueden considerarse antecedentes del parlamento moderno: *“la historia es rica en información sobre estos cuerpos colegiados: consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, aerópago, senado, y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas, que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad”*.⁹¹ Estos órganos se presentan en todo el mundo y no solo en lo que conocemos como civilización occidental.

Es claro que la mayor parte de estos órganos remotos no son especialmente relevantes para comprender el parlamento contemporáneo, ya sea por pertenecer a tradiciones políticas ajenas al mismo, o por haber carecido de influencia perdurable. Por lo anterior, en lo que respecta a la antigüedad solo queremos hacer mención a los casos de Atenas y Roma, que tienen un mayor influjo sobre el parlamento moderno, que es esencialmente de origen occidental (esta influencia occidental es tal que, por ejemplo, incluso el parlamento Japonés fue adaptado al modelo Westminster tras la reconstrucción de ese país en la posguerra de la segunda mitad del siglo XX). Posteriormente nos referiremos a la transición medieval y al importantísimo modelo británico, y por supuesto concluiremos nuestro recorrido histórico con el análisis de las relaciones entre el Congreso y el gobierno en México.

2.2 El parlamentarismo idealizado del mundo antiguo: Atenas y Roma.

El caso de la antigua *polis* Atenas es relevante no por constituir un antecedente directo del parlamento actual (tanto para Atenas como para los Estados influidos por su experiencia, la continuidad de las instituciones se perdió por completo con el tiempo), sino por representar para éste una utopía: las instituciones de la Grecia antigua históricamente se consideraron ideales en materia de democracia y modelo a seguir, y si

⁹¹ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Op. Cit.*, p. 27

bien no es materia de este trabajo analizar la pertinencia de dicha concepción, creemos útil exponer el funcionamiento de la asamblea ateniense, que ha sido fuente de inspiración para el diseño de diversas asambleas políticas en los últimos dos milenios, y parlamentos propiamente dichos en el último milenio.⁹²

Luis Roberto Mantilla Sahagún⁹³ refiere que la deliberación en la democracia ateniense se realizaba a través de dos cuerpos colegiados: la *Boulé* y la *Ecclesia*, mismos que se distinguen de los *arcontes*, *estrategoi* y demás magistrados que tenían a su cargo el grueso de las funciones ejecutivas, y del Consejo del Areópago y el tribunal de *Heliea*, principalmente jurisdiccionales. Su conformación ya habla del carácter democrático ateniense: la *Boulé* se integraba por 500 ciudadanos electos al azar, por lo que era necesario para todos estar preparados para la participación en la vida política. Por su parte, la *Ecclesia* era nada menos que la asamblea de todos los ciudadanos de Atenas (su tamaño se ha calculado desde 5,000 y hasta 40,000 personas), misma que se reunía alrededor de diez veces al año a deliberar sobre los asuntos que le remitía la *Boulé*. En la *Ecclesia* todos los ciudadanos tenían un derecho igual tanto al voto como a tomar la palabra y a hablar con absoluta franqueza (*isegoría*, *isopsepía* y *parrhesía*, respectivamente).

Como es de esperarse con instituciones como éstas, la democracia ateniense alcanzó un altísimo grado de participación de los ciudadanos en la *cosa pública*, y las principales decisiones del Estado en toda clase de materias – finanzas, guerra, comercio, diplomacia – pasaban a través de estas asambleas. Lo anterior presupone un gran nivel de preparación y de vocación ciudadana por parte de los ciudadanos, lo cual, como lo hace ver la aparente redundancia, los hacía acreedores en la mayor extensión de la palabra de dicho título. No es de olvidarse que no toda la población adulta de la *polis*

⁹² “La democracia ateniense fue por mucho tiempo considerada la fuente de inspiración fundamental del pensamiento político occidental moderno (...) los ideales políticos de Atenas –la igualdad de los ciudadanos, la libertad, el respeto por la ley y la justicia– son constitutivos del pensamiento político occidental, y por esta razón Atenas representa un punto de partida útil”. HELD, David, cit. por CABRERA LAVARA, Claudia. **La democracia representativa...** en GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). *Op. Cit.*, p. 55

⁹³ MANTILLA SAHAGÚN, Luis Roberto. **La deliberación política en la democracia ateniense**, en ALFONZO et. al., **Tópicos de derecho parlamentario**. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Senado de la República. México, 2007. pp. 83 – 121

participaba en las actividades políticas, pues quedaban excluidos los esclavos, los extranjeros, las mujeres y los libertos. En todo caso, no queda duda de la preponderancia de la *Boulé* y de la *Ecclesia* sobre la vida pública y el gobierno, preponderancia que descansa en última instancia en la enorme vocación democrática de las instituciones atenienses, lo que explica que las mismas hayan representado – guardadas las debidas proporciones – un ideal para el parlamento democrático de nuestros días.

En el caso de la Antigua Roma, la relevancia de sus instituciones deviene de su preponderancia económica, política, militar y cultural durante el dilatado periodo en que constituyó el imperio más poderoso del mundo. Su vida fue de poco más un milenio y su territorio llegó a abarcar lo que hoy se cubriría desde Escocia hasta Irán y desde Marruecos hasta Ucrania, mientras que su influencia se extendió e hizo perdurable mucho más allá de dichos límites espaciales y temporales.

Naturalmente, el Senado Romano fue el colegio de mayor reconocimiento en su época, aunque no fue siempre el único o más importante órgano de esa naturaleza para los romanos y, de hecho, durante la mayor parte de su existencia ejerció funciones principalmente consultivas y de deliberación política, y no directamente de gobierno. Sin embargo, fue el más longevo, pues surgió a la fundación de Roma, ejerciendo una gran influencia como órgano consultor del rey en la etapa de la monarquía (753 a.C. – 510 a.C.); conservó e incrementó esta influencia a lo largo de la etapa de la república (510 a.C. – 27 a.C.), en la que sus deliberaciones se desahogaron con los tribunos y con los cónsules; y alcanzó su cúspide en la etapa del Imperio (27 a.C – 476 d.C), en particular en la etapa conocida como *Dyarkia* (27 a.C – 284 d.C), en la que el poder se dividió entre el senado y el príncipe, y las decisiones del primero adquirieron carácter obligatorio y no consultivo.⁹⁴

La fuerza del Senado se sostuvo siempre en la idea clásica de aristocracia: el gobierno de los mejores. Al tratarse del cuerpo más exclusivo, sus miembros gozaban de

⁹⁴ PETIT, Eugène. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Trad. D. José Ferrández González. 25ª Edición. Primera Edición en francés, 1892. Ed. Porrúa. México, 2011, pp. 29 y ss.

auctoritas, es decir, de “autoridad moral” tan relevante que las autoridades con *imperium* o fuerza coercitiva casi siempre atendían sus “recomendaciones”. Se trataba de la cúspide del *cursus honorum* o carrera política. Jorge Adame lo explica en estos términos:

“La carrera política (cursus honorum) se iniciaba hacia los 17 años con el ingreso a las magistraturas menores; y luego a la prelatura, no antes de los treinta años; al consulado, no antes de los cuarenta y dos, para luego acceder a la censura. Entre cargo y cargo había que tener dos años, cuando menos, de vacancia. Los ex magistrados que tuvieron imperio (pretore y cónsules) podían ser senadores.”

“(El Senado) está constituido por los ex magistrados mayores (cónsules, pretore, censores), a quienes se les reconoce un saber político y se les denomina patres. El Senado no tiene propiamente poder de mando (no tiene imperium ni potestas), sin embargo es el órgano político más influyente, porque se reconoce que tiene el saber o experiencia para gobernar, esto es, la auctoritas patrum. Interviene en todos los asuntos importantes de la República (...)”

“Los senadores eran elegidos por los censores, quienes confeccionaban la lista de senadores (lectio Senatus) con los ex magistrados. El nombramiento era, en principio, vitalicio. El número de senadores varió hasta llegar a un máximo de 600. Era, a diferencia de las magistraturas y los comicios, un órgano estable, y por eso fue el órgano decisivo de la política romana.”⁹⁵

Se trata esto, sin embargo, de la cúspide de las instituciones romanas, cuya comprensión es incompleta si no observamos su evolución pues, al igual que las instituciones británicas que veremos *infra*, no fueron resultado de unas pocas decisiones deliberadas, sino fruto de largos procesos históricos.

Como refiere Tito Livio en su *Historia Romana*,⁹⁶ el primer rey de Roma, Rómulo, estableció el senado tras vencer a su hermano Remo, en el 753 a.C.:

“Satisfecho de las fuerzas conquistadas, las sometió a ordenada dirección: estableció cien senadores, bien porque le pareciese suficiente el número, bien porque no encontrase más que

⁹⁵ ADAME GODDARD, Jorge. *Curso de Derecho Romano Clásico I*. México, 2009, p. 29-30. Ed. Selected Works - http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/128

⁹⁶ TITO LIVIO. *Historia Romana. Primera Década*. Editorial Porrúa, Colección “Sepan Cuantos...”. México, 1999, p. 7

mereciesen aquel honor. Lo cierto es que se les llamó Padres, y este nombre se convirtió en título y honor; sus descendientes se llamaron Patricios”.

Como decíamos, este cuerpo no ejercía el poder de manera imperativa, sino únicamente a través de su prestigio, fungiendo inicialmente como órgano de consulta del rey, el cual nombraba a los hombres más sabios para que lo integraran. Sus consejos y determinaciones eran muy apreciados, y el rey deliberaba con esta asamblea los asuntos más importantes del Estado. Pero, hablando de instituciones parlamentarias, gozaron de mayor poder formal las asambleas denominadas *Comicios*, que se integraban por la totalidad de los hombres libres capaces de portar armas,⁹⁷ y cuya conformación obedeció a reglas que evolucionaron a lo largo de los siglos, a la par del desplazamiento del poder político de los patricios a los plebeyos, y luego de éstos al emperador romano.

Es de observarse que, al igual que la *Ecclesia* ateniense, los comicios no se tratan de asambleas representativas, sino que en ellos se ejercía la democracia directa, supuesto no comprendido en la definición de parlamento que hemos presentado al inicio de este trabajo. Sin embargo, su legitimidad es la misma e inclusive mayor que la de éstos para ejercer control sobre el gobierno, además de incluir los demás elementos característicos de la democracia, como la preferencia por la deliberación y la publicidad de las discusiones, por lo que creemos propio denominarlos extensivamente con el mismo apelativo.

Primeramente, los comicios se organizaron por *Curias*, que correspondían a los miembros de la *gens*, es decir, extensas familias patricias agrupadas bajo un solo *paterfamilias* y que compartían un culto familiar común, transmitido de generación en generación por vía paterna. Existían 30 curias y el voto se ejercía de manera indirecta, es decir, se votaba al interior de la curia y los votos individuales de sus miembros

⁹⁷ MORINEAU IDUARTE, Marta, e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. *Derecho Romano*. Editorial Oxford. Cuarta Edición. México, 2001, p. 6

determinaban cuál sería el sentido del voto de la curia, cuyo valor era igual que el de las demás curias, sin importar el número de sus integrantes.⁹⁸

Los comicios por curias, al comprender a la totalidad de los ciudadanos, constituían la mayor autoridad de la monarquía romana y decidían sobre la paz y la guerra, sobre diversos actos de derecho privado e incluso tenían a su cargo la elección del rey, que podía ser cualquier ciudadano, a quien le otorgaban el poder absoluto y de manera vitalicia.⁹⁹ Sin embargo, sus decisiones tenían que ser ratificadas por el senado en ejercicio de la *auctoritas patrum*,¹⁰⁰ lo que es un claro origen de la idea clásica del parlamento bicameral, en la que se considera “cámara alta” al cuerpo del parlamento integrado por miembros más experimentados, y “cámara baja” a la representativa del grueso de la población, y cuyos actos son revisados por la primera. Esta estructura ideal, a pesar de que solo ocasionalmente ha sido aplicada de manera literal, continúa siendo recurrente en el imaginario político respecto del carácter de los parlamentos bicamerales.

La pugna de poder entre patricios y plebeyos, así como el crecimiento de la población, hicieron insuficiente la estructura aristocrática de los comicios curiados, por lo que surgió una estructura plutocrática para complementarlos, los *Comicios por Centurias*, instituidos por el rey Servio Tulio en el siglo VII a.C. Tanto los comicios curiados como los centuriados solo podían ser convocados por el rey y discutir las propuestas que éste ponía a su consideración, por lo que las relaciones entre estos parlamentos y el gobierno eran favorables para este último, si bien aquellos contaban con importantes funciones en materia de nombramiento y de vigilancia. Cabe señalar que a estas alturas todavía no contaban con la facultad legislativa. Por su parte, el Senado, al ser menos numeroso, podía reunirse con mayor facilidad, lo que le permitía participar en la vida pública con mayor constancia, aún cuando para los asuntos más importantes se requiriera del voto de los comicios.

⁹⁸ *Ídem*, p. 7

⁹⁹ PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, p. 31

¹⁰⁰ *Ídem*

Mientras que los comicios por curias retuvieron funciones religiosas y nombramientos de funcionarios menores, las funciones político-jurídicas se trasladaron paulatinamente a los nuevos comicios centuriados,¹⁰¹ cuyas unidades de voto eran las *centurias*, distribuidas entre los ciudadanos de conformidad con su riqueza. Para hacer dicha distribución se estableció el *censo*, al que todo jefe de familia tenía la obligación de inscribirse, declarando bajo juramento el nombre y edad de su mujer e hijos, así como el importe de su fortuna, incluyendo los esclavos.¹⁰² La relevancia de esta institución para la constitución política de Roma fue tal, que la ley amenazaba de esclavitud,¹⁰³ prisión y muerte¹⁰⁴ a quien descuidara inscribirse.

Se determinó que existirían 194 centurias, que se asignaron de la siguiente manera de conformidad con la riqueza de los ciudadanos:¹⁰⁵

Clase	Riqueza	Número de centurias
Caballeros	Jinetes reclutados de entre las familias más nobles y ricas de la ciudad.	18
1 ^a	Más de 100,000 ases	80
2 ^a	Más de 75,000 ases	20
3 ^a	Más de 50,000 ases	20
4 ^a	Más de 25,000 ases	20
5 ^a	Más de 11,000 ases	30
Obreros y músicos	Más de 1,500 ases	5
-	Menos de 1,500 ases	1
Total		194

Esta sofisticada estructura tenía varias implicaciones: (i) Los ciudadanos de 1^a Clase y los Caballeros, de manera conjunta, representan por sí mismos la mayoría absoluta, por lo que si se ponían de acuerdo era innecesario consultar al resto de las centurias, lo que dejó el poder en manos de las clases nobles y adineradas de Roma; y (ii) en contrapartida, el censo determinaba también las obligaciones fiscales y militares de los ciudadanos, por lo que a mayor fortuna, mayor carga a favor del Estado. Los ciudadanos

¹⁰¹ MORINEAU, Marta. *Op. Cit.*, p. 10

¹⁰² PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, p. 33

¹⁰³ *Ídem*

¹⁰⁴ TITO LIVIO, *Op. Cit.*, p. 34

¹⁰⁵ *Ídem*, p. 33

de la última centuria estaban exentos tanto del servicio militar como del pago de impuestos, lo cual es un antecedente del principio de progresividad fiscal.¹⁰⁶

Con este sistema se logró satisfacer por un tiempo las necesidades de representación política de los plebeyos, pues tenían derecho al voto y a la deliberación, si bien sin posibilidad alguna de modificar las determinaciones. No obstante, obtendrían mayores concesiones políticas en la transición de la monarquía a la república, que se suscitó por el rechazo de los patricios, encabezados por Bruto, a los abusos autoritarios del rey Tarquino, conocido como “El Soberbio”.¹⁰⁷

En este nuevo régimen los reyes desaparecieron, siendo sucedidos por diversos magistrados electos por los comicios centuriados: inicialmente se trató tan solo de los cónsules, jefes político-militares que eran designados en dupla y por periodos de un año, así como del *Gran Pontífice*, figura creada a fin de separar las funciones religiosas de las civiles, antes reunidas en el rey. Asimismo, y de manera fundamental para la igualdad entre patricios y plebeyos, se crearon los tribunos del pueblo o *tribuni plebi*, plebeyos cuya persona era intocable (inicialmente se designaron 5, pocos años después se incrementaron hasta 10)¹⁰⁸ y que tenían la facultad de vetar las decisiones de todas las demás autoridades (*intercessio*). Esta figura les fue arrancada a los patricios luego de que los plebeyos se retiraron de Roma (al Monte Sacro o al Aventino, según diversas versiones),¹⁰⁹ dejando a la ciudad abandonada y a merced de invasores.

Las exigencias de la actividad castrense, al absorber el tiempo de los cónsules, pronto demandaron el surgimiento de magistrados especializados adicionales, tal como los *cuestores*, encargados del tesoro público; los *censores*, encargados del censo, de la vigilancia a las buenas costumbres y del nombramiento de senadores; los *pretores*, a cargo de la jurisdicción; y los *ediles curules*, a cargo de la policía y gobierno de la ciudad.¹¹⁰ Se tuvo cuidado que todos estos cargos (incluyendo los de cónsul) fueran

¹⁰⁶ *Ídem*, p. 34

¹⁰⁷ *Ídem*, p. 45

¹⁰⁸ *Ídem*, p. 119

¹⁰⁹ *Ídem*, p. 71

¹¹⁰ PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, p. 40

ocupados siempre por al menos dos personas, por periodos menores a dieciocho meses y con clara responsabilidad para el funcionario al término de su función a fin de que, junto con el derecho de veto del tribuno y la *provocatio ad populum* (derecho de apelación ante el pueblo para el caso de la pena de muerte), se limitara el abuso del poder.¹¹¹ Todos estos funcionarios actuaban con relativa independencia del cónsul, pues obtenían su poder y nombramientos no de éste, sino de los comicios.¹¹²

Otra conquista de los plebeyos fue la promulgación de las leyes de las XII tablas. Toda vez que la clase patricia era la única que ocupaba las magistraturas y cargos jurisdiccionales, la interpretación de la ley tendía a ser desfavorable a los plebeyos, por lo que obtuvieron la instauración de leyes fijas que sirvieran de fundamento al derecho romano, cosa que hizo una comisión de diez *decenviros* tras haber estudiado el derecho ateniense. Ocuparon brevemente el poder político, pero tras intentar retenerlo ilegalmente, fueron depuestos y se restituyeron el consulado, los tribunos y las demás magistraturas.¹¹³ No tardaron los plebeyos en lograr acceder al senado y al resto de los cargos públicos.

Volviendo a la materia que nos ocupa, esto es, la parlamentaria, todas estas transformaciones estuvieron aparejadas del fortalecimiento de las asambleas de gobierno, tanto de los comicios como del senado, dada la constante rotación de los funcionarios ejecutivos, sobre los cuales ejercían facultad de nombramiento, consultivas y de vigilancia, respectivamente. Asimismo, surgió un nuevo colegio deliberativo: los concilios de la plebe (*concilia plebis*), de los que emanaron los *plebiscitos*. Estas reuniones eran convocadas por los tribunos y sus resoluciones obligaban inicialmente tan solo a los plebeyos, pero la *ley Hortensia* las hizo obligatorias para todos los romanos en el 287 a.C. Los *concilia plebis* terminarían ocupando un papel muy preponderante en el ejercicio de gobierno, pues asumieron la función legislativa en materia de derecho privado, misma que hasta antes de la ley de las XII tablas existía tan solo de manera muy tenue y subordinada a la costumbre. Asimismo, tanto los comicios

¹¹¹ MORINEAU, Marta. *Op. Cit.*, p. 11

¹¹² PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, p. 41, nota (2)

¹¹³ *Ídem*, p. 37

como los concilios de la plebe dejaron de requerir la ratificación del Senado, por lo que su debilidad se limitaba tan solo a que no sesionaban permanentemente, pues debían ser convocados por el tribuno o cónsul y solo podían deliberar sobre lo que éste pusiera a su consideración. Ésta sería la causa de su eventual desaparición, fortaleciendo de manera definitiva al Senado como órgano de contrapeso al poder.

El periodo de la república dio paso al Imperio, en el que la estructura político-jurídica se mantuvo inicialmente idéntica, salvo por la presencia de un emperador que concentraba todos los poderes y se encontraba sobre todas las autoridades.¹¹⁴ Aunque inicialmente respetó los ámbitos de acción de los demás magistrados, el paso del tiempo terminó por concentrar cada vez más el poder. A la vez, el crecimiento del Imperio volvió muy difícil la reunión de los comicios y concilios, por lo que sus funciones fueron lentamente absorbidas por el Senado. En palabras de Adame Goddard,

“Los comicios fueron perdiendo funcionalidad como consecuencia del crecimiento de la población, pues fue prácticamente imposible reunir a todos los ciudadanos dispersos, ya no solo en la península sino también en los territorios de las provincias. La turba urbana que se reunía en los comicios del siglo primero a.C. no era de ninguna manera representativa de la población total, y constituía más bien una masa que obedecía a directrices de personajes poderosos y aprobaba lo que ellos previamente determinaban.”¹¹⁵

De manera notoria, Tácito Tiberio confirió al Senado la potestad de nombrar magistrados, en perjuicio de los comicios; y sin que hubiera decisión alguna que los extinguiese expresamente, simplemente dejaron de reunirse, y la facultad legislativa dejó de expedirse en plebiscitos para hacerlo en *senadoconsultos*. Inicialmente se les consideró como meras recomendaciones, y durante el siglo I de nuestra era carecían de lenguaje imperativo. Pero a partir del siglo II asumieron plenamente la forma de leyes obligatorias.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ídem*, p. 47

¹¹⁵ ADAME GODDARD, Jorge. *Op. Cit.*, p. 27

¹¹⁶ PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, pp. 48-49

Como decíamos arriba, fue en la *Dyarkia* o principado, esto es, en los primeros 300 años de la etapa del Imperio, cuando el senado alcanzó la cúspide de su poder. Siendo no tan numeroso e integrado por una aristocracia muy experimentada, gozó de gran influencia al designar a los magistrados, emitir la ley en forma de senadoconsultos y consultar y vigilar en general al emperador respecto de todos los asuntos públicos. Según Adame,

“Las decisiones del Senado se tomaban por mayoría de votos. Como no era una instancia que tuviera poder, sus decisiones no eran imperativas, a diferencia de las leyes aprobadas por los comicios o los decretos de los magistrados, sino que tenían, como corresponde a una instancia con autoridad, el carácter de consejos del Senado (senatusconsulta) dirigidos a los magistrados, quienes ordinariamente los ejecutaban para no contradecir la autoridad del Senado, y poder posteriormente, al terminar su magistratura, ser admitidos ahí; sin embargo, los magistrados, si lo querían, podían, fundados en su imperium, ignorar o contravenir la recomendación del senado.”

“En la constitución republicana la libertad política de los ciudadanos romanos se protege mediante un equilibrio entre la potestad política (potestas), o poder socialmente reconocido, y la autoridad (auctoritas), o saber socialmente reconocido. Los magistrados y los comicios tienen la potestad que les permite dar órdenes imperativas en forma de decretos o leyes, mientras que los senadores tienen la autoridad que les permite autorizar o desautorizar los actos de los magistrados o de los comicios. De este modo la autoridad, que no da órdenes sino consejos o recomendaciones, limita el ejercicio de la potestad que, en principio, era ilimitada”.¹¹⁷

Este estado de las cosas no estaba destinado a perdurar pues, toda vez que el emperador adquirió la facultad de nombramiento de los senadores, antes a cargo de los censores, el senado terminó volviéndose dócil y carente de sentido. De manera análoga, el resto de los magistrados perdió su independencia, pasando a ser subordinados del emperador, lo que derivó en que, después de Adriano, ya ningún cónsul convocara o sometiera a consideración del senado asunto alguno. La decadencia de las instituciones fue total, y en la etapa del Bajo Imperio (284 – 476) la totalidad del derecho y del poder recayó, sin contrapeso alguno, en el emperador, siendo emitidas todas las leyes

¹¹⁷ ADAME GODDARD, Jorge. *Op. Cit.*, pp. 30-31

mediante *constituciones imperiales*. Sin embargo, la tradición parlamentaria de Roma fue conocida en toda la civilización occidental.¹¹⁸

2.3 La transición medieval y el parlamentarismo británico.

La caída del imperio romano marcó el inicio de un desarrollo institucional completamente distinto en su antigua área de influencia: su dominio fue sucedido por líderes locales – caudillos, terratenientes, dirigentes religiosos – en quienes se fraccionó el poder. Los principios de la democracia decayeron en el sistema feudal, y las asambleas deliberativas se limitaron a ser consejos asesores de la autoridad real, misma que requirió de una prolongada consolidación para salir de la fragmentación en que se vio inmersa. Este proceso empieza a ser significativo para efectos de nuestra investigación hasta principios del milenio pasado, cuando aparecen nuevamente asambleas representativas con funciones más allá de las consultivas, tal como la *Sejm* polaca,¹¹⁹ las Cortes españolas,¹²⁰ la *veche* de Novgorod (Rusia),¹²¹ y por supuesto los Parlamentos de Escocia, Irlanda e Inglaterra,¹²² cuya fusión daría lugar al Parlamento del Reino Unido actual, de gran tradición e influencia en el modelo parlamentario moderno. Bátiz hace el siguiente recuento de esta transición, que coincide con el paso de la Alta a la Baja Edad Media:

“En la organización política medieval, los diversos cuerpos colegiados que encontramos en Europa y en las distintas épocas de la larga etapa feudal se adoptan a la forma descentralizada, dispersa del poder y son fuerzas conservadoras, que con frecuencia median entre los diferentes intereses que representan la pulverizada autoridad de la época. Desde el remoto gobierno de Carlomagno, en aquel intento de reconstruir el imperio con el perseverante nombre de Sacro Imperio Romano Germánico, se tienen noticias de las Asambleas Generales, de las que M. GUIZOT en su Historia General de Francia cuenta nada menos que 35, entre los años 770 a 813 d.C., celebradas a veces en Worms, en Valenciennes, en Ginebra, en Aix-La-Chapelle, y en otras ciudades de la Europa occidental.

¹¹⁸ PETIT, Eugène. *Op. Cit.*, pp.. 49-50

¹¹⁹ <http://www.spiritus-temporis.com/sejm/history.html>

¹²⁰ <http://hispanismo.org/historia-y-antropologia/6912-sobre-las-antiguas-cortes-espanolas.html>

¹²¹ <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/624300/veche>

¹²² http://www.experiencefestival.com/a/Parliament_of_the_United_Kingdom_-_History/id/5581695

*En estas asambleas aparecían ya rasgos del parlamentarismo que con el tiempo se desarrolló para desembocar en el sistema que se ha ido imponiendo en prácticamente todo el mundo.*¹²³

El parlamento medieval ibérico guarda una versión primitiva del control parlamentario sobre el nombramiento del gobierno.¹²⁴ Recuerda nuestro autor la solemnidad que se utilizaba en las Cortes de Aragón (que junto con las de Castilla, Cataluña, y Navarra constituyeron los más importantes antecedentes del parlamentarismo en la historia constitucional española) al entronarse un rey:

*“Es también digna de ser rememorada la fórmula que el Gran Justicia, que presidía las Cortes, rodeado de infanzones, ricos homes, clérigos y diputados de las villas, pronunciaba cuando era coronado un monarca. El rey, con una espada desnuda con la punta sobre el pecho, escuchaba las siguientes palabras de claro corte igualitario y democrático: “Nos, que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios, et si non, non.”*¹²⁵

Esto es tan solo un ejemplo de una tendencia generalizada: la paulatina recuperación de la facultad controladora de las asambleas representativas. Como afirmábamos en el capítulo anterior, algo hay de natural en esta forma de organización humana, pues se presenta en todos los tiempos y en todos los lugares, aunque con grados de autoridad distintos. Para el caso del parlamento contemporáneo occidentalizado, vemos que continuó creciendo de sus raíces grecolatinas aún después de la caída del imperio romano, incorporando nuevas tradiciones pero conservando su esencia de órgano de contrapeso del poder:

“En otras partes de Europa, en todo lugar en que se mezclaron la antigua civilización romana y los vigorosos pueblos germanos y eslavos que se instalaron en el continente, encontramos estos atisbos de Poder Legislativo, con mayores o menores facultades, con mayor o menor autoridad, pero siempre con la característica claramente parlamentaria: las Cortes se reunían, deliberaban, discutían y en sus resoluciones se fundaba con frecuencia la decisión

¹²³ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Op. Cit.*, p. 30

¹²⁴ *Vid. 4.4 infra*

¹²⁵ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Op. Cit.*, p. 31

*final del rey o del emperador, cuando no le eran francamente obligatorias, como en Aragón o como en Inglaterra a partir de la Carta Magna.*¹²⁶

El parlamento contemporáneo también abrevó, durante la Edad Media, de las instituciones de la Iglesia Católica, que en ese entonces participaba también del poder temporal. El autor en cita nos relata el caso de los sistemas de votación secreta:

“...Giovanni Sartori en su obra ¿Qué es la democracia? Reconoce asimismo la aportación de los monasterios y las abadías medievales a los sistemas parlamentarios:

(...)

Fueron los monjes y hermanos de las comunidades religiosas quienes introdujeron el voto secreto, que se sigue usando aún para la elección del pontífice romano, a fin de evitar la influencia de unos sobre otros y las presiones a los votantes, o bien, para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso.

No podemos olvidar que una de las promesas que son características de las órdenes religiosas, junto con la de castidad y frecuentemente con la de pobreza, es la de obediencia; los religiosos del orden regular tenían como regla fundamental de sus organizaciones la de obedecer sin objeción alguna a sus superiores. Pero esos superiores eran escrupulosamente escogidos entre los más experimentados, los más enérgicos o los más santos entre los integrantes de las órdenes, y su elección, cuando las comunidades no eran muy numerosas, se hacía por voto directo de todos los frailes o hermanos, o bien, como sigue sucediendo hoy día, mediante una votación indirecta, ya que al no poder concurrir todos y desde lugares lejanos a los capítulos de las órdenes, se nombraban representantes de cada casa, convento o distrito, según estuvieran organizados internamente.

(...)

La regla de San Benito, instituida en el años 500, fue modelo de esos primeros documentos que recogían, junto con las normas rectoras de la vida cotidiana, los procedimientos especiales para elegir a sus superiores y para llevar a cabo sus asambleas.

(...)

*Joseph Ratzinger, en su libro provocador y contestatario ¿Democracia en la Iglesia?, sugiere varias ideas y temas (...) que por lo pronto confirman la convicción de que los procedimientos democráticos modernos tienen una deuda con la Iglesia Católica y en particular con lo que se llama la estructura colegial de la autoridad eclesial.*¹²⁷

¹²⁶ *ídem*

¹²⁷ *ídem*, pp. 32-33

Otra de las manifestaciones medievales del parlamentarismo se desarrolla a un nivel de agregación inferior: en el gobierno de las ciudades, que tiene especial relevancia para el caso de las ciudades-Estado (tanto las de la antigüedad, como las de la época que nos ocupa). Nuestra actual estructura municipal, en la cual el Ayuntamiento se integra por un Presidente que, a su vez, debe ser controlado por un Cabildo (al menos en teoría) ante el cual comparece personalmente, es claramente un modelo de corte parlamentario que tiene aquí sus orígenes:

“El gobierno de las ciudades y las villas, que por una antigua tradición casi universal es un gobierno colegiado, es también para el parlamentarismo una raíz antigua e influyente.

La costumbre de las ciudades de contar con un cabildo o un ayuntamiento, en los que se intercambian puntos de vista, se discute y se vota, dejó su huella en los procesos y en la legislación parlamentaria. Es un hecho que la participación de los gobiernos municipales, sus alcaldes, regidores y síndicos ha sido de capital importancia para la historia política moderna; de esos gobiernos surgieron en Europa las ciudades libres, verdaderas repúblicas que durante largo tiempo fueron autónomas o casi autónomas, no sin haber sostenido penosas luchas con las casas reinantes y los poderosos de su tiempo.”¹²⁸

En esta evolución de las organizaciones políticas occidentales resulta paradigmático el caso del parlamento británico, que desde el siglo XI inició una lenta pero constante lucha frente al poder Real, arrebatándole paulatinamente diversas concesiones en nombre de sus representados (originalmente los nobles, luego los integrantes de las emergentes clases medias, y finalmente los ciudadanos en general). Esto ha desembocado en que hoy día tenga – aunque solo formalmente – un grado tal de preponderancia política que se le considera como titular de la llamada “soberanía parlamentaria”: sus decisiones no están sujetas a ninguna clase de control por parte de algún otro órgano del Estado, salvo una tímida e incipiente vigilancia de la Suprema Corte, que inició sus acotadas funciones apenas en 2009.¹²⁹ En este sentido, Sánchez Agesta expone las siguientes reflexiones de William Blackstone:

¹²⁸ *Ídem*, pp. 34-35

¹²⁹ *Constitutional Reform Act 2005*, y *Statutory Instrument 2009 No. 1604. Acts Of The Parliament Of The UK*. www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents y www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1604/contents/made

*“...el poder y jurisdicción del Parlamento es tan trascendente y absoluto que no puede ser limitado ni por razón de la materia ni de las personas, tiene voluntad incontrolable y soberana de hacer, ampliar, restringir, derogar, cancelar, revivir, interpretar las leyes o el derecho, referente a materias de todo posible género, sean eclesiásticas o temporales, civiles, militares, marítimas o criminales... y por ello algunos no han tenido escrúpulo en llamar a este poder con una expresión quizá demasiado valiente, la omnipotencia del Parlamento”.*¹³⁰

El parlamento británico efectivamente constituye un caso excepcional para el estudio de la historia del parlamentarismo, tanto por su antigüedad (considerando en especial que su funcionamiento no ha perdido continuidad) como por su trascendencia (las colonias emancipadas del Reino Unido y los Estados pertenecientes al Commonwealth han adoptado en gran cantidad de casos un sistema parlamentario muy similar al de la ínsula, y éstos a su vez han inspirado a otros Gobiernos a asumir formas similares, de manera que este modelo de parlamentarismo se ha expandido en el mundo bajo el nombre de “Sistema Westminster”).

Resulta difícil trazar en pocas líneas la historia del Parlamento del Reino Unido, precisamente porque ésta no fue planeada o establecida mediante unos cuantos actos fundacionales, sino que es producto de una prolongada evolución. En palabras de López Monroy, mediante el gobierno parlamentario *“Se recoge de este modo un antiguo sueño del mundo, “el gobierno del pueblo”, y en esto radica la razón por la que Epstein León dice que el Parlamento es más producto de una evolución que de una invención: “no es resultado de un propósito constitucional: es un proceso histórico a través del cual las asambleas representantes se opusieron a los monarcas en la Edad Moderna”.*¹³¹

Intentaremos resumir dicha evolución en las siguientes páginas:

1) Antiguamente, la isla de la Gran Bretaña fue poblada por sucesivas invasiones de diversas etnias – celtas, bretones, sajones, anglos y daneses,¹³² así como la de los

¹³⁰ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, **Documentos Constitucionales y Textos Políticos**, cit. por LOPEZ MONROY, José de Jesús. **Sistema Jurídico del Common Law**. Editorial Porrúa. México, 1999. p. 37

¹³¹ **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, t. II, p. 617. Cit. por LÓPEZ MONROY, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 38

¹³² MARGADANT, Guillermo Floris. **Los Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Antecedentes y Panorama Actual**. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1996, p. 59

hutos, siendo la primera de éstas la más antigua.¹³³ Asimismo, fue ocupada por la invasión romana, que se retiró a principios del siglo V, y por los misioneros cristianos, que arribaron a la ínsula a la par de la cristianización del imperio romano, y que lograron la cristianización de la población alrededor del año 600, bajo el liderazgo de San Agustín de Canterbury. Esta constelación política fraguó siete reinos: Kent, Sussex, Essex, Wessex, East Anglia, Northumbria y Mercia.¹³⁴

2) Como hemos referido, las asambleas políticas son connaturales a la organización humana, y así, en estos asentamientos primitivos se reunían *folk moots* o asambleas populares, que respondían a las necesidades de una sociedad primordialmente agrícola, si bien sus funciones no estaban claramente definidas, como es recurrente con los colegios de la antigüedad:

*“In the first place, there is no definition of the functions of the primitive assembly –no clear division between legislating and judging. “in the infancy of society”, says Sir Henry Maine, “many conceptions are found blended together which are now distinct, and many associations which are now inseparable from particular processes or institutions are not found coupled with them; there is abundant proof that legislative and judicial power are not distinguished in primitive thought” (Early History of Institutions, p. 26). **Again, in its most primitive form, the assembly was essentially democratic.** Its legislation in Aryan countries consisted of the apportionment of the agricultural tenements and the duties incident to an agricultural community; its judgements consisted of the settlement of village wrongs, and occasionally the trial of a village criminal. “Licet apud concilium accusare quique, et discrimen capitis intendere” (Tacitus, Germ, xii). This primitive council gave birth to the Athenian Ekklesia, to the Roman Comitia, to our own Witan and Parliament.”¹³⁵*

¹³³ LOPEZ MONROY, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 5

¹³⁴ *Ídem*

¹³⁵ “En primer lugar, no hay una definición de las funciones de la asamblea primitiva –no hay división clara entre legislar y juzgar. “En la infancia de la sociedad”, dice Sir Henry Maine, “muchas concepciones están fusionadas y ahora son distintas, y muchas asociaciones que hoy son inseparables de ciertos procesos o instituciones no se encuentran unidas a ellos; hay pruebas abundantes de que el poder legislativo y el judicial no se distinguen en el pensamiento primitivo” (*Historia Temprana de las Instituciones*, p. 26). Con todo, en su forma más primitiva, la asamblea era esencialmente democrática. Su legislación en los países arios consistía en el reparto de la propiedad agrícola y en las labores correspondientes a una comunidad agrícola; sus juicios consistían en la resolución de los conflictos de la aldea y, ocasionalmente, en el juicio de un criminal. “*Licet apud concilium accusare quoque, et discrimen capitis intendere*” (Tácito, *Germ, xii*). Este consejo primitivo engendró la *Ekklesia* ateniense, los *Comitia* romanos, y nuestros propios *Witan* y Parlamento.” LAURENCE GOMME, George. F.S.A. ***Primitive Folk-Moots; or, Open-Air Assemblies in Britain.*** Sampson Low, Marston, Searle & Rivington. Londres, 1880, pp. 6-7

Estas asambleas fueron aportando sus representantes a asambleas mayores, conforme la agregación política se incrementaba. Su carácter natural se hace aún más evidente en tanto se solían celebrar al aire libre (tal como, hoy en día, aún suelen ocurrir congregaciones espontáneas),¹³⁶ hasta que llegaron a sentarse al lado del rey, constituyéndose en un consejo asesor, conocido como *Witan*, *Witengamot* o “reunión de hombres sabios”. El poder real invirtió la fuente de legitimidad de sus miembros, que pasaron de ser representantes de las asambleas populares, a miembros de la nobleza.¹³⁷ Éstos últimos accedieron a la corte del rey, mientras que las *folk moots* continuaron desarrollándose en paralelo, y hasta más adelante en la historia encontrarían cabida en el poder formal. De esta manera surgió la dualidad entre asamblea (y eventual Cámara) baja, o del pueblo, y asamblea de la aristocracia.¹³⁸

Sin embargo, el *Witengamot* no sesionaba regularmente ni tenía funciones definidas, sino que solamente se reunía a convocatoria del rey, para escuchar los proyectos que éste le proponía, aconsejarlo y respaldarlo, y luego volvía a desvanecerse, sin oponer resistencia. Con todo, tenía la facultad (no formal, sino como consecuencia de su peso político), de reconocer al sucesor real; en caso de duda, de elegirlo; e incluso de deponerlo en circunstancias extraordinarias, como ocurrió en los años 757 y 774 con los reyes Sigeberth, de Wessex, y Alhred, de Northumbria, respectivamente.¹³⁹

3) La unificación política de estos reinos iniciaría con una invasión más, que constituye la piedra fundante del Reino de Inglaterra. En el año 1066, el duque de Normandía (una región francesa) alegó tener derechos de sucesión sobre dichas tierras, por lo que incursionó en la isla y derrotó en la Batalla de Hastings al duque de Harold, danés, con lo cual logró sentarse en el trono, desde donde instauró el sistema feudal sobre el que se construyó el reino de Inglaterra y, eventualmente, el actual Reino Unido.¹⁴⁰

¹³⁶ *Ídem*, p. 14

¹³⁷ LIEBERMANN, Felix, *The National Assembly in the Anglo-Saxon Period*. Halle, 1913, p. 2

¹³⁸ *Birth of the British Parliament*. Página de internet del Parlamento del Reino Unido.

<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/>

¹³⁹ Chadwick, H. M., *Studies on Anglo-Saxon Institutions*. Cambridge, 1905, pp. 362-363. Consultable en

<http://books.google.com/books?id=tWclAQAAMAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

¹⁴⁰ LÓPEZ MONROY, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 10

Este duque, conocido como Guillermo el Conquistador, desconocía el idioma y las costumbres de las tierras que iba a gobernar, por lo que se apoyó en un consejo denominado *Curia Regis*, integrado por los señores feudales, que recibían de él la concesión de explotar la tierra, y por la jerarquía eclesiástica. Este órgano continuaba teniendo un carácter primordialmente consultivo, pero la regularidad de sus reuniones y la importancia para el rey de contar con su apoyo lo fortalecieron paulatinamente, hasta que pudo convertirse en un auténtico parlamento.¹⁴¹

4) El ascenso del *Curia Regis* tuvo varios momentos clave. Se considera que hubo un cambio cualitativo en sus funciones cuando, en 1215, los barones se rebelaron y obligaron al Rey Juan – conocido como “Juan Sin Tierra”, pues en su juventud no se esperaba que heredara trono alguno – a someterse al documento denominado *Concilium Regni Nostri*, después conocido como *Carta Magna*. Este primer pacto de control del poder establecía varios acuerdos inusitados que fortalecían a la asamblea representativa frente al poder real, tal como garantías de seguridad corporal, garantías de libertad de tránsito para los comerciantes, y lo que probó ser el arma más poderosa frente al rey, la prohibición de recaudación de impuestos si éstos no eran antes reconocidos por los representantes de las clases que serían gravadas.¹⁴²

5) Sin embargo, la *Carta Magna*, que hacía las veces de un tratado de paz entre los barones y el rey, no sería respetada por ninguna de las partes. La guerra civil se desató, y no concluyó sino hasta que murió Juan Sin Tierra al año siguiente (1216) y en 1217 su hijo de nueve años, Enrique III, ascendió al trono mediante una ratificación del referido tratado;¹⁴³ el largo periodo de regencia permitió que los nobles consolidaran en cierta medida su conquista frente al poder real.

6) Unas décadas después se generalizó el nombre de *parlamentum* para la asamblea de los nobles, misma que se reunía con relativa frecuencia y a convocatoria del rey para

¹⁴¹ *Ídem*, p. 11

¹⁴² *Ídem*, p. 15

¹⁴³ DANZIGER, Danny y GILLINGHAM, John. *1215: The Year of the Magna Carta*. Coronet Books. Londres, 2003. http://books.google.com/books?id=LsLSJrAdLa0C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

deliberar y eventualmente aprobar sus propuestas, en especial sobre impuestos, muy necesarios para el financiamiento de la guerra. Simón de Montfort fue un barón que se volvió a rebelar al rey, y en 1264 logró hacerse del poder, si bien su triunfo fue momentáneo. Durante su breve estancia en el gobierno buscó consolidar su base política mediante la convocatoria de un parlamento integrado no solo por nobles y clérigos, sino también por representantes de los comerciantes, caballeros y habitantes de las ciudades (*burgueses*, por habitar en los burgos o *boroughs*). Si bien Montfort fue derrotado y muerto al año siguiente, los reyes que le sucedieron continuaron, cuando les era necesario, convocando a las clases comunes – *Commons* – a integrar el parlamento, lo que derivó en el surgimiento de la cámara baja.¹⁴⁴ Ésta adquirió inicialmente la facultad de iniciativa cuando comenzó a formular peticiones del leyes al rey y a la cámara alta, y se fortaleció paulatinamente hasta volverse indispensable su aprobación de las leyes, y en especial de los impuestos, lo cual fue obtenido solo por la enorme necesidad de los reyes de incrementar la recaudación para continuar sosteniendo las constantes guerras.¹⁴⁵

7) El parlamento se fortalecería bajo la dinastía de los Tudor, quienes reinaron entre los siglos XV y XVII, pues lo utilizaron como instrumento de su poder – y de su conflicto con la Iglesia, que dio lugar al surgimiento del Anglicanismo.¹⁴⁶ Pero al término de este periodo debió poner a prueba su peso político, pues la dinastía de los Estuardo intentaría imponer un régimen absolutista. Carlos I decidió gobernar prescindiendo de las Cámaras, y tras un conflicto en el que el parlamento le obligó a aceptar la *Petition of Rights*, en 1628 (un compromiso de que el rey estaría bajo la ley, respetaría las libertades civiles, el *habeas corpus* y otras ideas del influyente jurista Edward Coke)¹⁴⁷ el parlamento fue disuelto, y no fue vuelto a convocar entre 1629 y 1640. Sin embargo, la guerra religiosa con los escoceses obligó al monarca a volver a llamarlo, primero en abril de 1640, disolviéndolo de nuevo en menos de un mes (“el parlamento corto”), y luego en noviembre de ese mismo año, sentándose en las curules el llamado “parlamento largo”, que sesionó hasta 1660, y que fue protagonista de la inversión de poder entre la corona

¹⁴⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, Pág. 379

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ *Ídem*, p. 380

¹⁴⁷ MARGADANT, Guillermo Floris. *Op. Cit.*, p. 67

y la asamblea.¹⁴⁸ Este parlamento se dedicó a dismantelar el aparato absolutista de Carlos I, y su confrontación llegó a tal nivel que reclutó su propio ejército: primero para enfrentarse a los escoceses, y luego al propio rey, a quien capturó y ejecutó en enero de 1649, bajo las órdenes del Miembro del Parlamento Oliverio Cromwell. Carlos I fue el último rey en entrar a la Cámara de los Comunes, y hasta hoy en día se conserva la tradición de conservar en el Palacio de Buckingham un parlamentario “rehén” cuando la Reina acude a abrir las sesiones, para garantizar su retorno en caso de encontrarse ante un parlamento hostil.¹⁴⁹

Tras lo anterior, el parlamento se depuró de moderados, y los radicales restantes declararon a Inglaterra como República. Cromwell, comandando los ejércitos parlamentarios, continuó acumulando poder hasta que en 1653 disolvió el parlamento e integró uno nuevo que lo nombró “Lord Protector” de la república. Acumuló poder absoluto hasta su muerte, en 1658, tras la cual su hijo Ricardo fue incapaz de mantener bajo su control al ejército y al parlamento, por lo que el Protectorado se disolvió. En 1660 se convocaron a nuevas elecciones parlamentarias, poniendo fin al “parlamento largo”. El nuevo parlamento invitó a Carlos II, hijo de Carlos I, a retornar al trono, pero la experiencia del parlamento omnipotente quedaría para siempre inscrita en la cultura política inglesa.¹⁵⁰

8) La monarquía restaurada nació bajo la égida del parlamento, y así habría de mantenerse. Conflictos religiosos entre el sucesor de Carlos II – su hermano, Jacobo II, quien era católico – y el parlamento, que quería asegurarse de que la política de Estado y la sucesión real fueran protestantes, motivaron que éste invitara a ocupar el trono a Guillermo III de Orange, esposo de la hija del monarca. En cuanto la invasión del yerno real llegó a la isla, en noviembre de 1688, Jacobo huyó (lo que se considera una revolución sin derramamiento de sangre, la “*Glorious Revolution*”)¹⁵¹ y Guillermo fue

¹⁴⁸ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 381

¹⁴⁹ **The Civil War.** Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar>

¹⁵⁰ *Ídem*

¹⁵¹ **The Glorious Revolution.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/invasiondesertion/>

declarado rey **por el parlamento**, sometiéndolo al año siguiente a la aceptación de la *Bill of Rights*, ley que refrendó los principios de libertad, de legalidad y de soberanía parlamentaria.¹⁵² El control parlamentario del gobierno se incrementó aún más toda vez que, a causa del costo de la guerra durante casi 25 años con Francia, el parlamento tuvo que sesionar casi permanentemente, estableciendo mecanismos de control tales como una comisión para verificar el gasto público, así como la lista de servidores públicos a los cuales debía pagarse ordinariamente.¹⁵³ La preponderancia de la asamblea se reafirmó una vez más cuando pocos años después, a principios del siglo XVIII, la línea sucesoria carecía de descendientes protestantes. Para evitar que la corona se otorgara a un católico, el parlamento dictó la *Act of Settlement*, con lo que el trono se transfirió a la dinastía Hannover, que gobierna desde 1714 hasta nuestros días.¹⁵⁴

9) El primer rey de la dinastía Hannover, Jorge I, no hablaba el idioma inglés, por lo que nuevamente se vio en la necesidad de depender fuertemente de sus asesores, y en particular del *Primer Ministro*, que se convirtió en su portavoz ante el parlamento.¹⁵⁵ Fue en esta época cuando las cámaras se comenzaron a dividir de manera muy notoria entre partidarios del gobierno y oposición, lo que es el antecedente de los actuales partidos políticos.

Jorge I se apoyó en Sir Robert Walpole, quien es reconocido como el fundador de la cartera de Primer Ministro (que durante más de 200 años fue una práctica informal): como explica Duverger,¹⁵⁶ este funcionario adquirió preponderancia al ocupar el cargo de Ministro de la Tesorería (First Lord of the Treasury). Ello es así, pues desde 1706 la Corona obtuvo la exclusividad para proponer asuntos financieros al parlamento, pues se había presentado una oleada de propuestas de los Miembros de la Cámara de los Comunes buscando que se gastara el dinero público en sus proyectos. Esta prerrogativa

¹⁵² LÓPEZ MONROY, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 36

¹⁵³ **The Financial Revolution.** Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/financialrevolution/>

¹⁵⁴ **The Act of Settlement.** Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/actofsettlement/>

¹⁵⁵ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 382

¹⁵⁶ DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** Ed. Ariel. 6ª Ed. México, 1996. p. 217

implicó que los funcionarios de la Tesorería acudieran con gran frecuencia al parlamento, por lo cual se les comenzó a reservar la banca de enfrente (Treasury Bench), desde la cual siguen, hasta hoy en día, compareciendo los Ministros del gobierno para exponer sus políticas ante el cuerpo colegiado.

En todo caso, el encargo de Sir Robert Walpole lo obligaba a acudir regularmente al parlamento, y desde ahí maniobró con gran habilidad política para cohesionar al partido del rey en torno suyo (los *Whigs*), así como al resto del gabinete. Permaneció en el puesto más de 20 años y renunció a él en cuanto perdió la confianza de la Cámara de los Comunes. También estableció que la ahora simbólica casa ubicada en el número 10 de Downing Street no le perteneciera personalmente, sino a los sucesivos *First Lords of the Treasury*.¹⁵⁷

10) La preponderancia del parlamento británico también se cimentó en la expansión de su influencia territorial. En 1706 y 1707 los parlamentos inglés y escocés aprobaron las *Acts of Union*, por las que el segundo se fundió en el primero, después de poco más de 100 años de intentos (las monarquías de ambos reinos estaban unidas desde 1603, cuando Elizabeth I murió sin dejar descendencia, recibiendo el trono su primo, el rey escocés Jaime IV).¹⁵⁸ Con esto nació el Reino de la Gran Bretaña y su correlativo parlamento.¹⁵⁹

Un siglo después, en el año de 1800, los parlamentos irlandés y británico acordaron de igual manera su fusión,¹⁶⁰ surgiendo el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda. No obstante, una guerra civil separó el sur de Irlanda en 1921, por lo que hasta hoy en día

¹⁵⁷ Historia de los Primeros Ministros. Página Oficial del Gobierno del Reino Unido. Disponible en <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/robert-walpole>

¹⁵⁸ **Union of the Crowns.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislative/scrutiny/act-of-union-1707/overview/union-of-the-crowns/>

¹⁵⁹ Cabe señalar que en septiembre de 2014 se celebró un referéndum de secesión en Escocia, a la postre fallido, por el que los secesionistas pretendieron romper esta unión poco después de su 300º aniversario.

¹⁶⁰ **Parliamentary Union.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislative/scrutiny/parliamentandireland/overview/parliamentary-union/>

el originario parlamento inglés constituye el *Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña y el Norte de Irlanda*.¹⁶¹

11) Por último, es de mencionarse la lucha que tuvo lugar *al interior* del parlamento, librada entre la Cámara de los Comunes y la de los Lores. Los naturales cambios en demografía y en relevancia socioeconómica de las clases burguesas encumbraron poco a poco a los primeros, en especial mediante el privilegio de conocer los asuntos financieros del reino. Sin embargo, fue en el siglo XX cuando los segundos perdieron la mayor parte de su influencia, como describe Duverger:

*“Desde finales del siglo XVII, los comunes consideraron que los lores no tenían derecho a modificar los proyectos de ley que contenían disposiciones financieras, en virtud del principio de que para los impuestos hacía falta el consentimiento del pueblo. (...) En 1911, después de una larga crisis provocada por la oposición de los lores al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno de Lloyd George (impuestos sobre la renta), una reforma capital redujo considerablemente sus poderes. En virtud de la Parliament Act de 1911 los lores perdieron todo poder sobre los proyectos de ley de carácter financiero. En cuanto a los demás proyectos, los lores sólo tienen ahora una facultad de veto suspensivo. En 1949, después de la oposición de los lores a la nacionalización del acero, el gobierno laborista hizo votar una nueva Parliament Act que redujo todavía más los poderes de los lores.”*¹⁶²

12) El producto de esta prolongada evolución es un cuerpo colegiado de gran tradición y de rebuscadas instituciones que, por un lado, es considerado teóricamente como el modelo paradigmático de gobierno parlamentario, el cual difundió ampliamente entre sus colonias; y por el otro lado, irónicamente, constituye en la práctica un gobierno de comité, conducido de manera vertical por el gabinete y en particular por el Primer Ministro, y que prácticamente no funciona como lo dice la letra de sus instituciones, sino como un sistema bipartidista de suma cero cuya sólida estampa democrática descansa más en la tradición y en la cultura política que en el diseño constitucional positivo.

¹⁶¹ *Ireland becomes a republic*. Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Consultable en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliamentandireland/overview/ireland-becomes-a-republic/>

¹⁶² DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel. 6ª Ed. México, 1996, p. 228

Duverger describe este fenómeno con gran claridad en estos largos pero muy atinados extractos:

“[las instituciones de Gran Bretaña] son el resultado de una larga evolución que ha vaciado de su sustancia el gobierno monárquico, al tiempo que conservaba sus formas y sus apariencias exteriores: el desarrollo del Parlamento minó progresivamente las prerrogativas reales hasta aniquilarlas casi totalmente; el Parlamento asumió entonces la dirección gubernamental por intermedio de unos ministros responsables ante él (el gabinete). Pero la evolución continuó y el gabinete atrajo progresivamente hacia él lo más esencial del poder. Como ha dicho un autor británico: ‘El poder pasó de la Corona al Parlamento y del Parlamento al gabinete’. Se ha podido hablar de una ‘dictadura del gabinete’ (Ramsay Muir), antes de hablar de un ‘monarca elegido’ a propósito del primer ministro (Benemy).¹⁶³

(...)

“En realidad, el gabinete, el Parlamento y el primer ministro no son, desde cierto punto de vista, más que apariencias externas, una fachada parecida a las pelucas de los jueces o al uniforme de gala del lord alcalde de Londres. Bajo este caparazón se encuentran los dos partidos esenciales: laboristas y conservadores. No han estado nunca solos ya que los liberales han conservado siempre su organización y sus diputados. (...) uno de los grandes partidos concentra en sus manos todas las riendas de un poder cuya división es puramente ilusoria. Le pertenece todo el gabinete y la mayoría del Parlamento. Los proyectos de ley depositados por aquél ante éste son preparados por las oficinas de estudio del partido gubernamental. La disciplina del voto es determinada por sus organismos directores y controlada por sus whips. El programa de acción gubernamental es fijado en sus congresos. Frente a él, el partido de la oposición está fuertemente atrincherado en el parlamento, donde puede expresar su opinión, pero no hacer fracasar las decisiones tomadas por el partido que está en el poder, puesto que permanece confinado en la minoría. Para derrocar el gabinete y rechazar sus proyectos, es impensable que surja una escisión en el seno del partido mayoritario, lo cual es completamente excepcional. La responsabilidad política del gabinete dura toda la legislatura y está asegurada por una mayoría estable y homogénea.”¹⁶⁴

Como se desprende de este análisis, hay dos componentes determinantes en el estado actual del sistema político británico: la disciplina de partido y el bipartidismo, que permiten al partido en el gobierno ejercer el poder de manera unívoca y firme, prácticamente desprovista de contrapeso parlamentario salvo por la mera apelación a la

¹⁶³ *Ídem*. p. 217

¹⁶⁴ *Ídem*, pp. 230

opinión pública. Ya hemos presentado en términos generales¹⁶⁵ las causas del primer fenómeno; en el caso del segundo, vale la pena recordar que el bipartidismo *de facto* obedece al sistema electoral, que en el Reino Unido actualmente todavía es al cien por ciento de mayoría simple, también conocido como “*first past the post*”.¹⁶⁶ Bajo este sistema los partidos políticos grandes gozan de una importante sobrerrepresentación a costa de los partidos minoritarios, lo que deviene en una tendencia al bipartidismo.¹⁶⁷ Esta relación fue descubierta y afirmada sólidamente por el mismo Maurice Duverger, recientemente finado, en su ya clásico *Los Partidos Políticos*, y es conocida como la “Tercera Ley de Duverger”, que dicta que en sistemas electorales con distritos uninominales de mayoría relativa se tenderá al bipartidismo: “*el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista*”.¹⁶⁸ Como resume De Andrea,

*“el sistema mayoritario a una vuelta da por resultado la polarización de las corrientes en torno a los grandes ejes conflictivos de toda comunidad. Así, la dualidad mayoría-minoría conduce a la adopción de dos grandes posiciones antagónicas entre sí, tales como las conservadoras y las liberales, o los socialistas y los capitalistas. Asimismo, un régimen mayoritario de una sola vuelta promueve que los partidos más fuertes sigan siéndolo, a la vez que se vuelve muy difícil el surgimiento de alternativas políticas”.*¹⁶⁹

La consistencia de esta relación llevó a Duverger a afirmar que, de sus postulados sobre los partidos políticos, éste es el más próximo a configurar una auténtica ley sociológica, y únicamente la rectificación elaborada por Douglas W. Rae añadió como excepción a este bipartidismo la existencia de partidos minoritarios fuertes a nivel local, cuya presencia suele obedecer a razones nacionalistas o regionalistas.¹⁷⁰ Salvo lo anterior, el sistema electoral de *first-past-the-post* produce un sistema dual de partidos, lo que implica que uno de ellos cuenta con mayoría en el parlamento, anulando la voluntad de

¹⁶⁵ Vid. 1.2.1 *supra*

¹⁶⁶ ELECTORAL REFORM SOCIETY. *First Past The Post (FPTP), also known as Simple majority voting or Plurality voting*. <http://www.electoral-reform.org.uk/first-past-the-post/>

¹⁶⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel. *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004. p. 122 y ss.

¹⁶⁸ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980; cit. por DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Leyes Sociológicas de los Partidos Políticos*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. No. 59, Mayo-Agosto de 1987. p. 438

¹⁶⁹ *Ídem*, p. 439

¹⁷⁰ *Ídem*, p. 443

este colegio de controlar al gobierno de él emanado. Así, resulta inequívoca la vinculación entre sistema electoral y sistema de partidos y, de igual manera, el número de los partidos políticos es determinante para el funcionamiento del parlamento y, en consecuencia, su capacidad de controlar al gobierno.¹⁷¹

Como es de esperarse, en el Reino Unido este sistema ha afectado de manera especial al tercer partido en importancia, el *Partido Liberal Demócrata*, que, por ejemplo, en las elecciones generales de 2005 obtuvo tan solo el 9.6% de los escaños, a pesar de haber obtenido el 22% de la votación, y en las elecciones de 2010 obtuvo únicamente el 8.8% de los escaños, pese a haber recibido el 23% de los votos.¹⁷² La elección de 2010 tuvo como resultado, por primera vez en casi cuatro décadas, que el partido ganador (en este caso el Conservador) no alcanzara más del 50% de los escaños (*“hung parliament”*, en el argot político inglés), lo que colocó al Partido Liberal Demócrata en carácter de “bisagra” para la conformación del nuevo gobierno. Esto le permitió conseguir la celebración de un referéndum en mayo de 2011, que había ansiado largamente, para la modificación del sistema electoral. Sin embargo, el “Sí” fue derrotado por una votación de 32.1% a favor del cambio de sistema electoral, frente a un 67.9% por el “No”; y en las elecciones generales de 2015, el Partido Conservador recuperó la mayoría.¹⁷³ Así que, por el momento, no se prevé cambio alguno en este sentido.

En resumen, el bipartidismo y la disciplina de partido han debilitado al parlamento de Westminster, frente al gobierno de Downing Street, a tal grado que el control que ejerce el primero sobre el segundo es muy escaso, contradiciendo la intuición del equilibrio de poder que debiera prevalecer en el sistema parlamentario. Sin embargo, al margen del funcionamiento efectivo que tienen actualmente, por razones históricas las instituciones del Reino Unido conservan una gran influencia en el mundo en lo que concierne a la noción de parlamentarismo.

¹⁷¹ *Vid. 1.2.1 supra*

¹⁷² THE ELECTORAL COMMISSION. *Previous UK general elections*. <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections>

¹⁷³ THE ELECTORAL COMMISSION. *Past Elections and Referendums- UK-wide referendum on the Parliamentary voting system*. <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/2011-UK-referendum-on-the-voting-system-used-to-elect-MPs>

2.4 Historia de las relaciones Congreso-Presidente en México.

Por último, debemos hacer mención a la historia de las relaciones Congreso-Presidente en México. Estas instituciones han sido protagonistas de un constante “estira-y-afloja” en la lucha por la preponderancia política, lo cual suele perderse de vista por el relativamente reciente sometimiento de la primera desde la década de los treinta y hasta los ochenta del siglo XX. Sin embargo, antes y después de este periodo se han vivido importantes temporadas de distinto equilibrio parlamentario, mismas que reseñamos en el presente apartado.

El antecedente inmediato de nuestras instituciones republicanas es, por supuesto, el gobierno virreinal. Los virreyes, en palabras de Solórzano y Pereyra, se asemejan a *“Gobernadores de mayor porte, que a quien más propiamente se les puede asimilar es a los mismos Reyes que los nombran y envían, escogiéndolos de ordinario de los Señores titulados y más calificados de España y de quienes se suelen servir en su Cámara, y haciéndoles que en las provincias que se encargan representen, como he dicho su persona y sean Vicarios suyos.”*¹⁷⁴ Agrega Maqueda Abreu que *“la imagen del virrey es la del rey ausente, un reflejo personal, que al recibir el nombramiento se transforma en un oficial y por lo tanto en el espejo de la administración del territorio en el que ejercen la más alta jurisdicción”*.¹⁷⁵ En esta virtud, el contrapeso natural del virrey debían ser las Cortes, mismas que existían en la península desde el siglo XII para los diferentes reinos (Castilla, León, Aragón y Navarra, y en otras regiones menores en forma de *Juntas Generales*, como en Asturias, Galicia, Cantabria y las provincias vascongadas de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya).¹⁷⁶ Sin embargo, como explica Morán Martín:

“No existieron Cortes en las Indias, concebidas al modo como se entendían, convocaban, reunían y actuaban en los restantes territorios de la Monarquía Hispánica (...) El motivo de esa inexistencia no residió en el hecho de que los reyes españoles jamás viajaran a América,

¹⁷⁴ SOLÓRZANO Y PEREIRA, J. DE. *Política Indiana*. Cit. por MORÁN MARTÍN, Remedios y MAQUEDA ABREU, Consuelo. *Historia de la Administración en España*. UNED – Ed. Universitas. Madrid, 2013, pp. 335-336

¹⁷⁵ *Ídem*, p. 336

¹⁷⁶ *Ídem*, pp. 257-265

*pues institucionalmente hablando, se podían haber convocado y presidido por los virreyes, que eran la misma persona del rey. Todo parece indicar un recelo continuado a que las ciudades indianas en Cortes propias tomaran iniciativas que hubieran hecho peligrar el control y la estabilidad de la burocracia estatal indiana.*¹⁷⁷

La autora continúa relatando los intentos de instaurar Cortes en la Nueva España (y en el Virreinato de Perú), a la sazón sin éxito no solo por el referido recelo a sus potenciales efectos de desorden político y menoscabo de la autoridad virreinal, sino también por la indiferencia de los habitantes, que no las exigieron por no sentir las necesarias o útiles, en especial viendo sus muchas veces mediocres resultados ahí donde sí existían. Nos permitimos la siguiente cita, que aunque es de gran extensión presenta íntegramente el panorama de la cuestión que nos ocupa:

“Existieron, sin embargo, algunos intentos de dar pasos para su establecimiento, como sucedió con las iniciativas de Hernán Cortés en su fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz para que sus ciudadanos legitimasen su poder frente a la oposición de las autoridades indianas establecidas en Cuba, pero una sosegada y constante política regia en contra de tal iniciativa redujo los intentos paralelos a reuniones de vecinos, algunas veces denominadas “congresos de ciudades”, que no pasaron de ser meras Juntas que entendieron de asuntos locales (...)

En 1528, México pidió formalmente mediante un enviado “ad hoc” la condición de ciudad representante del virreinato al modo de cómo lo eran las ciudades castellano-leonesas cuando se las convocaba a cortes, pero el intento obtuvo una respuesta vaga (1530) que solo otorgó lo solicitado a efectos protocolarios y de modo más restringido aún se despachó otra iniciativa análoga de la ciudad del Cuzco relativa al virreinato del Perú. En ese contexto, las Juntas de ciudades indianas se reunieron de hecho, pero sin romper tal marco y limitándose a enviar de vez en cuando a la Península algún gestor de negocios para cuestiones concretas.

El paso más importante para establecer Cortes en Indias se dio por la Corona en 1559, con la esperanza de lograr por ese medio incrementar sus ingresos mediante la votación de algún servicio en los reinos americanos, pero la cuestión no pasó de la conveniencia de redactar un dictamen al efecto, del cual no tenemos noticias. No obstante algunos juristas profesionales

¹⁷⁷ *Ídem*, p. 273

*expertos en la administración indiana, como Alonso de Cáceres (1579), redactaron informes favorables a hacer prosperar la iniciativa, aunque sin éxito, ni en la opinión pública ni en las instancias gubernamentales. En el año 1609, bajo el Virrey del Perú, Juan de Mendoza y Luna, Marqués de Montes Claros se retomó el asunto con una formulación más elaborada que en las anteriores ocasiones, pero las suspicacias de posibles alteraciones socio-políticas dejaron de nuevo las cosas como estaban y ahora definitivamente por decisión virreinal, sin que por otra parte se registrase ninguna reacción de los súbditos en contra de ese abstencionismo que se entendía compensado con la posibilidad de resolver sus necesidades inmediatas por la simple vía virreinal evitando el poco alentador resultado que se obtenía en la Península en las gestiones planteadas a través de las Cortes de los diferentes reinos que en ella existían.*¹⁷⁸

Sin embargo, esto no quiere decir que se haya carecido totalmente de una institución de corte parlamentario. Como se ve, esta función fue asumida en parte por las Juntas encargadas del gobierno de las ciudades, que en su mejor expresión se constituyen en el Cabildo de los ayuntamientos, así como por las Audiencias (con funciones jurisdiccionales). Como explicábamos *supra*, los cabildos constituyen un “primo” de los parlamentos, y la historia del parlamentarismo mexicano no está desprovista de este paralelismo. Bátiz relata un conocido e importante episodio que tuvo el Ayuntamiento de la Ciudad de México en este sentido:

“...en 1808, el abogado formado en el antiguo Colegio de San Ildefonso, licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, al enterarse de la prisión de los reyes de España en manos de las tropas napoleónicas, propuso al Cabildo y convenció a este cuerpo edilicio de que presentara el Ayuntamiento en pleno una comunicación al virrey, en la que se le dijo que ante la abdicación forzada de los Borbones a favor de Napoleón, la nación, representada por sus corporaciones municipales, era la indicada para asumir la soberanía y “conservarla intacta” hasta la restitución de los reyes legítimos.

De hecho y de derecho, esa declaración acordada después de un debate en el Cabildo significaba la independencia de la Nueva España, lo que los peninsulares no pudieron admitir. Por ello, depusieron al virrey que simpatizaba con la idea, redujeron a prisión a Primo de Verdad y a otros integrantes del Cabildo y dieron por cerrado el caso.

¹⁷⁸ *Ídem*, pp. 273-274

*Lo interesante es que en la Nueva España un gobierno colegiado y representativo, precisamente el de la capital del Virreinato, asumía el papel de representante de la nación, vale decir, del pueblo, y debatía y votaba para tomar una resolución trascendente, como la declaración de independencia del reino.*¹⁷⁹

Por su parte, la Audiencia Mayor de México se constituyó en 1527 (la de Lima en 1542) y, aunque su función principal era jurisdiccional, “*como cabeza de una red de Audiencias territoriales menores*”,¹⁸⁰ no se limitó a ello, sino que también asumió un papel análogo al de un colegio de contrapeso gubernamental, pues “*debe recordarse la huella del principio de interrelación de poderes que supone, no solo su relación con el virrey, que las presidía, sino el hecho de que estando vacante el puesto asumían las Audiencias corporativamente (Real Acuerdo) el desempeño de las funciones que a él correspondían.*”¹⁸¹ Inclusive, como en el caso de 1808 que acabamos de referir, la Audiencia Mayor llegó a remover al virrey José de Iturrigaray y a proclamar en su lugar a Pedro de Garibay, decisión para la cual no tenía competencia pero que, en el caso extraordinario que representaba la aprehensión de Fernando VII por parte de Napoleón, permite entender los alcances de la función de control que recaía en ella.

Por último, resultan relevantes para nuestro tema las *Diputaciones Provinciales*, institución de corta vida pero de gran impacto.¹⁸² Fueron establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812, emitida por Cortes constituyentes en las que participaron veintidós diputados mexicanos de gran influencia,¹⁸³ entre ellos José Miguel Ramos y Arizpe, cuyos trabajos ampliaron tanto las facultades de las Diputaciones Provinciales como el número de ellas a establecerse en México.¹⁸⁴

Estas Diputaciones consistían en juntas representativas de la población integradas por siete diputados electos por el método indirecto. Como señalan los artículos 35 y subsecuentes de la Constitución Gaditana, en cada parroquia debía elegirse un elector

¹⁷⁹ BÁTIZ, Bernardo. *Op. Cit.*, pp. 35-36

¹⁸⁰ MORÁN MARTÍN, Remedios y MAQUEDA ABREU, Consuelo. *Op. Cit.*, p. 362

¹⁸¹ *Ídem*

¹⁸² BENSON, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México – UNAM. México, 1995. p. 14

¹⁸³ *Ídem*, p. 16

¹⁸⁴ *Ídem*, pp. 23-32

parroquial por cada 200 vecinos. Todos los ciudadanos mayores de 25 años tenían derecho a participar en esta elección. Posteriormente, los electores parroquiales se reunían en la cabecera de partido para elegir a los electores provinciales, a razón de tres electores por cada diputado a elegir. Por último, los electores provinciales se reunían en la capital de la provincia, a fin de elegir tanto a los diputados a las Cortes como, al día siguiente de la primera elección y tras un solemne *Te Deum*, a los diputados provinciales. También cualquier ciudadano mayor de 25 años y natural de la provincia podía aspirar a estos cargos, con el único requisito adicional contar con “lo suficiente para mantenerse con decencia”, y de manera muy significativa para su carácter de órganos de control, excluyendo a todos los empleados de nombramiento del Rey (artículo 330). El encargo duraba cuatro años y las diputaciones se renovaban por mitades, por lo que se celebraban elecciones frecuentemente. Estos comicios en ocasiones fueron auténticamente disputados entre diversos grupos políticos, como entre realistas y liberales (estos últimos, inicialmente, con apoyo clandestino de grupos insurgentes).¹⁸⁵

La Constitución de Cádiz, en su artículo 31, establece que cada provincia nombraría un diputado a las Cortes por cada setenta mil almas, y a siete diputados a su respectiva Diputación Provincial. No obstante, en México solo se aprobaron inicialmente seis Diputaciones Provinciales, a pesar de que existía más de una veintena de provincias agrupadas en más de una decena de intendencias, por lo que las Diputaciones abarcaban varias provincias y correspondía a cada una de ellas un número desigual de diputados, acorde a su tamaño y al número de provincias que abarcara la respectiva Diputación.¹⁸⁶

Las seis Diputaciones Provinciales se instalaron y funcionaron normalmente entre 1812 y 1814. Sus atribuciones tuvieron un carácter mixto, pues incluyeron las de vigilancia de las instancias del gobierno en las provincias (el jefe político, la comandancia y los ayuntamientos), funciones deliberativas, censales, fiscales, consultivas e incluso algunas funciones jurisdiccionales y ejecutivas, las cuales fueron descargadas de las

¹⁸⁵ *Ídem*, p. 46

¹⁸⁶ *Ídem*, p. 34

audiencias.¹⁸⁷ En todo caso, su carácter representativo, deliberativo, plural, público y de contrapeso coincide con nuestra tipología de los órganos parlamentarios, si bien a nivel subnacional.¹⁸⁸

Fernando VII volvió al trono de España en mayo de 1814 y de inmediato abrogó la Constitución de 1812 y todos los actos de las Cortes de 1810 a 1814, con lo cual las Diputaciones Provinciales desaparecieron.¹⁸⁹ Sin embargo, la península vivió seis años de levantamientos y protestas que buscaban reinstaurar la Carta de Cádiz. En 1820 una parte del ejército reunido para recuperar dominios americanos se insurreccionó en Sevilla bajo el mando de Rafael del Riego, lo cual *“dio inicio a un movimiento tan poderoso que, el 7 de marzo de 1820, el monarca creyó prudente acceder a la demanda. Dos días más tarde, ante una junta provisional que él mismo estableció con el propósito de que lo aconsejara hasta que pudieran reunirse las Cortes, juró guardar la Constitución.”*¹⁹⁰

Las noticias llegaron a este hemisferio el 30 de mayo siguiente, y si bien las autoridades locales eran reticentes a cumplirlas – pues no simpatizaban con el programa de Cádiz, sino que apoyaron al movimiento independentista de Iturbide, dando lugar a la idea una *Conspiración de la Profesa* – las exigencias internas de los liberales consiguieron que en julio se reinstaurara la Diputación Provincial de Nueva España, y el mismo año se celebraron elecciones para renovar al resto (Nueva Galicia, San Luis Potosí, Yucatán, Provincias Internas de Occidente y Provincias Internas de Oriente). Adicionalmente, Mariano Michelena y Ramos Arizpe lograron de las Cortes, el 6 de noviembre de 1820, el establecimiento de otra Diputación Provincial en Valladolid de Michoacán. Sin embargo, ello no bastaba: varios ayuntamientos y provincias se quejaron de que las Diputaciones establecidas no tenían capacidad para atender el gran volumen de asuntos. En particular la Diputación Provincial de Nueva España tenía competencia

¹⁸⁷ *Ídem*, pp. 28-29

¹⁸⁸ *Vid. 1.1 supra*

¹⁸⁹ La crisis política que vivía Fernando VII incluso lo llevó a escribirle a Juan Ruiz de Apodaca, último virrey de la Nueva España y en ese momento Jefe Político Superior, conocido con el “conde de Venadito”, comunicándole *“su idea de huir de España para refugiarse en México, donde creía que sería bien recibido y desde donde podría gobernar el imperio conforme a su derecho divino como mejor le pareciese.”* *Ídem*, pp. 52 y 83

¹⁹⁰ *Ídem*, p. 55

sobre las provincias de Veracruz, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Michoacán (hasta ese momento) y Tlaxcala, abarcando 3,485 municipios, lo que generó un enérgico alegato del Ayuntamiento de Puebla. Los diputados a las Cortes por parte de Veracruz, Oaxaca, Guanajuato, Puebla y otras provincias se sumaron a la exigencia, y el 9 de mayo de 1821 lograron la expedición del “*decreto que ordenaba la creación de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas en las que tales cuerpos no hubieran sido establecidos.*”¹⁹¹

Este decreto llegó a México la par que se desarrollaban las acciones políticas y militares de Iturbide que, meses después, culminarían con la independencia de México. Con todo, estuvo en vigor hasta la promulgación de la constitución de 1824, por lo que para diciembre de 1823 ya se habían instalado 23 Diputaciones Provinciales, precursoras de los congresos estatales.¹⁹² Estos cuerpos tuvieron un papel muy relevante en los primeros años de vida independiente, como lo muestran los siguientes hechos:

- (i) La Diputación Provincial de Nueva España ejerció una importante independencia frente al gobierno. El Jefe Político, Juan Ruiz de Apodaca (que había recibido el mando de manos de Félix María Calleja en 1816, cuando aún se denominaba *virreinato*) tomó diversas acciones contra los insurgentes – como suspender la libertad de prensa, hacer levvas forzosas, anular salvoconductos de tránsito y confiscar bienes – que la Diputación consideró como inconstitucionales, por lo que se le opuso varias veces e incluso lo denunció ante las Cortes. Hostigado por la Diputación y por las acciones militares de Iturbide, que ya había proclamado el Plan de Iguala, Juan Ruiz de Apodaca entregó el poder de manera ilegal al General Francisco Novella el 6 de julio de 1821 y partió a España, donde fue juzgado y eventualmente absuelto.¹⁹³

¹⁹¹ *Ídem*, pp. 57-68

¹⁹² Eran las de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Nuevo Santander, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Nueva Galicia, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Nuevo México, Texas y Chiapas. *Ídem*, p. 112

¹⁹³ *Ídem*, pp. 73-79

- (ii) Novella se autoproclamó Mariscal, Virrey y Jefe Político de la Nueva España, lo cual fue rechazado tanto por la Diputación Provincial como por el Ayuntamiento. En cuanto Juan O'Donojú llegó a Veracruz con su nombramiento de Jefe Político, el 30 de julio, la Diputación Provincial le comunicó lo sucedido y le manifestó su apoyo, tanto para que retomara el gobierno como para que se sirviera de éste tan solo para ejecutar lo acordado en los Tratados de Córdoba, por los que pactó con Iturbide la Independencia de México. Novella convocó a una reunión a la Diputación Provincial, al Ayuntamiento, a la Audiencia y al Consejo Eclesiástico para que le recomendaran qué hacer, y los delegados de todas estas corporaciones le manifestaron que debía entregar el mando a O'Donojú. Posteriormente, la Diputación fungió como intermediaria en las negociaciones entre Novella y O'Donojú, que permitieron que aquél desalojara la capital pacíficamente y se embarcara a La Habana en octubre de 1821.¹⁹⁴
- (iii) Consumada la independencia, las Diputaciones Provinciales se convirtieron en catalizadores del federalismo, a instancias precisamente de su creador intelectual, Miguel Ramos y Arizpe. El contexto de lo anterior fue el conflicto entre el Congreso Constituyente e Iturbide, en el cual éste disolvió a aquél, con el consecuente levantamiento de Antonio López de Santa Anna y José Antonio Echávarri, comandantes imperiales de las tropas en Veracruz, bajo la égida del *Plan de Casa Mata* proclamado el 1º de febrero de 1823 por el primero de los mencionados, pero del que “*se afirma que las bases habían venido siendo elaboradas en las logias masónicas del país por hombres como Ramos Arizpe y Michelena*”.¹⁹⁵ Este plan, cuya consigna fue la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente de carácter federalista, fue distribuido por el territorio nacional con inusitada velocidad y recibió numerosas adiciones en poco tiempo, tanto de corporaciones políticas como de militares (de manera notoria Nicolás Bravo y Vicente Guerrero), lo que Alamán y Bustamante interpretan precisamente como consecuencia del trabajo previo y secreto que habrían hecho en las logias en todo

¹⁹⁴ *Ídem*, pp. 85-91

¹⁹⁵ *Ídem*, pp. 121-123

el país.¹⁹⁶ En todo caso, el plan fue respaldado prontamente por las Diputaciones Provinciales de Veracruz, Oaxaca, Puebla, Guadalajara o Nueva Galicia (actual Jalisco), Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, Michoacán, Yucatán, Tabasco, Nuevo Santander (actual Tamaulipas), San Luis Potosí y Durango. En estas dos últimas la Diputación incluso removió a sus respectivos jefes políticos, que se oponían a su adopción.¹⁹⁷

(iv) Como se puede ver, para estos momentos – finales de marzo de 1823 – las Diputaciones Provinciales ya habían asumido funciones cuasi-constituyentes, de poder real, que excedían por mucho sus facultades legales. Como señala el autor,

“con la adopción del Plan de Casa Mata por casi todas las provincias en un periodo no mayor de seis semanas, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, su Diputación Provincial asumía el dominio absoluto sobre sus propios asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno central de Iturbide.”¹⁹⁸

La ambigüedad de redacción del Plan de Casa Mata dejó a Iturbide en una posición intermedia, deliberando estratégicamente si debía reinstaurar el Congreso disuelto o convocar otro, y en caso de lo primero, qué poderes debían reconocérsele a dicho Congreso. Optó por lo primero, y el Congreso reinstaurado se negó a convocar uno nuevo, pero las provincias se negaron a su vez a reconocerlo, pues estaba conformado en esos momentos en su mayoría por diputados de la Ciudad de México que apoyaban el programa imperial. Las fuerzas del plan de Casa Mata, acuarteladas en Puebla, avanzaron sobre la capital en tanto Iturbide abdicaba a instancias del Congreso, que el 29 de marzo de 1823 nombró a un débil gobierno provisional.¹⁹⁹

¹⁹⁶ *Ídem*, nota al pie no. 24

¹⁹⁷ *Ídem*, pp. 124-133

¹⁹⁸ *Ídem*, p. 137

¹⁹⁹ *Ídem*, pp. 139-149

- (v) Desterrado Iturbide, varias Diputaciones Provinciales ignoraron al gobierno provisional y declararon la independencia de sus estados. La primera en hacerlo fue la Provincia de Guadalajara, donde ya desde el 6 de abril de 1823 circulaba un manifiesto que recomendaba la “instalación de nuestro *Congreso provincial*”.²⁰⁰ El 16 de junio la Diputación emitió un plan en el que declaraba que “*la provincia conocida en el presente como Guadalajara será llamada en adelante el estado libre de Jalisco*”, que habría de ser gobernada por “*el jefe político en funciones, quien en lo futuro se llamará gobernador del estado de Jalisco*.”²⁰¹ Pronto la siguieron las Diputaciones de Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, que asumieron el carácter de *Congresos provinciales constituyentes* o equivalentes. El gobierno central desplegó un ejército al mando de Nicolás Bravo para someter a Jalisco y Zacatecas, y éstos se prepararon para resistir militarmente, pero afortunadamente todo quedó en negociaciones, sostenidas en Irapuato en julio y agosto de 1823.²⁰²
- (vi) Para estos momentos el federalismo ya gozaba del mayor apoyo político. En junio de 1823 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, que naturalmente se integró de gran cantidad de diputados federalistas enviados por las juntas electorales provinciales. Este Congreso recibió el 20 de noviembre el proyecto de *Acta Constitucional* de parte del diputado Ramos Arizpe. Su artículo 5, que declaraba que las partes integrantes de la República Mexicana eran estados libres, independientes y soberanos, fue aprobado el 19 de diciembre de 1823 y desde esa fecha, conforme el Congreso General aprobaba cuáles serían estos estados, las Diputaciones Provinciales comenzaron a disolverse, convocando a elecciones para la instalación de legislaturas constituyentes locales, lo cual quedó concluido en la segunda mitad de 1824. De esta manera desapareció esta institución de corte parlamentario que, como hemos expuesto, tuvo un papel central en la transición de la etapa colonial, en la cual en muchas ocasiones fungió como contrapeso real del poder.²⁰³

²⁰⁰ *Ídem*, p. 169

²⁰¹ *Ídem*, p. 173-174

²⁰² *Ídem*, p. 187-190

²⁰³ *Ídem*, pp. 217-228

2.4.1 Los congresos “rebeldes” de la primera mitad del siglo XIX.

Al menos desde el punto de vista ideológico, el primer congreso independiente de nuestro país fue el *Congreso de Anáhuac*. Instalado en Chilpancingo el 13 de septiembre de 1813, su preponderancia política fue manifiesta: adoptó el nombre de “Supremo Congreso Mexicano” en la Constitución de Apatzingán de 1814 y en ella recibió un tratamiento preferencial,²⁰⁴ al grado que al referirse a dicha constitución, Valadés recuerda que “...ahí se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda con toda precisión, como un hito histórico de nuestra vida institucional, que el caudillo Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac”.²⁰⁵ Sus facultades eran amplísimas y se extendían a elegir a los miembros del Supremo Gobierno, que era colegiado. Evidentemente, en este caso no podemos hablar de una contienda por el poder entre los órganos constituidos (Supremo Congreso Mexicano y Supremo Gobierno) ni de un pleno ejercicio de las atribuciones del primero, pues el estado de guerra no permitió ni lo uno ni lo otro, y el Congreso de Anáhuac se disolvió entre las armas.

La vida institucional que iniciaría a la conclusión del movimiento independentista no sería ajena a estas raíces parlamentarias, sino que, por el contrario, tuvo en el Congreso a un actor preponderante de la vida pública:

“Entre 1824 y 1877 las cámaras fueron el espacio de experimentación y creación constitucional, pero también fungieron como el centro nodal, en donde la clase política nacional desarrolló un intenso proceso de aprendizaje colectivo. El Congreso fungió en siete ocasiones como asamblea constituyente y fue la arena pública en donde se esgrimieron las razones, los argumentos y se expresaron los intereses de las diversas tendencias políticas. Ante el temor y desconfianza que suscitaban las formas de autoridad personal y la dictadura,

²⁰⁴ Los siguientes artículos son representativos de este tratamiento diferenciado:

Artículo 44. *Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se creará además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.*

Artículo 47. *Cada corporación tendrá su palacio y guardia de honor iguales a las demás; pero la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso.*

²⁰⁵ VALADÉS, Diego. ***El Marco de las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo***, en ***El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo***. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1986. p. 13

*el Congreso cobró relevancia como uno de los emblemas de la soberanía popular (...) fue el refugio institucional de una vida política caracterizada por la inestabilidad y por la constante amenaza de ruptura del orden constitucional.*²⁰⁶

Como señala el autor, citando a Reynaldo Sordo,²⁰⁷ lo anterior tuvo consecuencias cuantitativas: entre 1822 y 1855 existieron tan solo 22 congresos diferentes, frente a los 49 gabinetes presidenciales en la época. Asimismo, los congresos sesionaron ininterrumpidamente, salvo siete ocasiones menores a un año, mientras que la presidencia estuvo sumida en la inestabilidad permanente. Usando la terminología de Durkheim, concluye que el Congreso fue “*el centro gravitacional del proceso de experimentación constitucional, fue una suerte de “cerebro social”*”.²⁰⁸

Medina concurre con este análisis, explicando que “*la primera mitad del siglo XIX mexicano no fue presidencialista, pues los parlamentos denotan mayor estabilidad y, sobre todo, continuidad, para no hablar de predominio sobre el Ejecutivo.*”²⁰⁹ Su cuenta reporta 23 Congresos frente a 52 Ejecutivos en el periodo 1821-1857.²¹⁰

Entre los episodios históricos que reflejan este equilibrio de poder es de referirse el primer Congreso Constituyente, que tuvo la autoridad de proclamar a Agustín de Iturbide como emperador, y que rápidamente se instituyó como su contrapeso, fungiendo como trinchera tanto de la oposición republicana como de la borbonista. Tan álgida fue su confrontación, en especial por las disputas sobre el derecho de veto al emperador, el derecho de designación de los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y la facultad de establecer comisiones militares en las provincias, que Iturbide tuvo que disolverlo por

²⁰⁶ LÓPEZ LARA, Álvaro F. *El Congreso mexicano: continuidades y rupturas*, en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) *Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas*. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010, p. 214

²⁰⁷ SORDO CEDEÑO, Reynaldo. *El Congreso en la primera república centralista*, cit. por *Ídem*, p. 215

²⁰⁸ DURKHEIM, Emile. *El Suicidio*, cit. por *Ídem*, p. 215

²⁰⁹ MEDINA, Luis. *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, cit. por GALLEGOS CAMACHO, Enrique Genaro. *División de Poderes y teoría de la democracia. El caso de las constituciones políticas mexicanas de los siglos XIX y XX*, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. *Op. Cit.*, p. 141

²¹⁰ *Ídem*, p. 142

la fuerza, poco tiempo después de lo cual la inestabilidad lo obligó a expatriarse, como explicamos en el apartado relativo a las Diputaciones Provinciales.²¹¹

El Constituyente de 1824 fue auténticamente soberano y no subordinado a caudillo alguno: recordemos que estableció como autoridad provisional a un débil Ejecutivo colegiado de tres miembros con rotación mensual, y de manera permanente a un Consejo de Gobierno, clásica institución parlamentaria. La Constitución de 1824 propuesta por Ramos Arizpe conservó un Congreso fuerte, si bien bicameral y con *“cierto equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual se deduce de la colaboración de éstos órganos del Estado en las materias principales, como las actividades legislativa, hacendaria, de comercio exterior, de política exterior entonces facultad del Congreso General de Guerra, de creación o supresión de empleos públicos, así como la facultad del Congreso para conceder indultos y amnistías, entre otras”*.²¹²

El Congreso General tuvo una influencia sobresaliente sobre el gobierno: contó con facultades tan relevantes como la de “decretar la apertura de caminos y canales, o su mejora” (Art. 50, fr. 2), “arreglar el comercio con las naciones extranjeras” (fr. 11), “habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación” (fr. 14), y “Designar la fuerza armada de mar y tierra, así como fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado” (fr. 18). Resalta también el método de elección del presidente, en el que las legislaturas locales votaban cada una por dos personas, y si ningún candidato obtenía mayoría absoluta era el Congreso el que, de entre los que tuvieran más votos, designaba al presidente y al vicepresidente. Por último, es de señalarse que la Constitución de 1824 otorgó al Congreso la facultad de interpretación constitucional (Art. 165). Es claro que estas facultades son muy superiores al modelo de presidencialismo tradicional y de separación de poderes, refrendando que la institución de un parlamento fuerte no es ajena a nuestra tradición política y jurídica, sino que, por el contrario, encuentra sus raíces en el mismo origen de nuestra república.

²¹¹ LÓPEZ LARA, Álvaro F. *Op. Cit.*, pp. 217-218

²¹² ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. *La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano*, en *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002. p. 33

Sin embargo, la propia energía y actuación radical del Congreso alteró el orden constitucional. Diversas medidas afectaron su autoridad, tal como el paquete de leyes anticlericales de 1833, el cual generó gran descontento en la población; las constantes conscripciones; la reorganización del ejército; y la reducción de la milicia cívica de 1835 en respuesta a la amenaza de secesión de Texas, que llevó la crispación política al extremo de que el estado de Zacatecas intentó resistir militarmente al decreto. Todo ello minó la posición de los federalistas, y el Congreso ordinario electo en 1834 cedió a las presiones del levantamiento armado de Antonio López de Santa Anna, bajo el *Plan de Cuernavaca*, que lo llevaron a instaurarse en Congreso Constituyente, de cuyos trabajos emanarían las Siete Leyes Constitucionales de 1836.²¹³

Dicha Constitución conservó el Consejo de Gobierno, limitando así el poder presidencial, así como el predominio formal del Congreso, de estructura bicameral. Sin embargo, las relaciones entre los órganos del poder tuvieron como telón de fondo el famoso y polémico *Supremo Poder Conservador*, órgano superior compuesto por cinco notables, cuyas funciones estaban dirigidas a velar por la constitucionalidad de las acciones de los otros poderes constituidos, sobre los cuales tenía superioridad jerárquica. Esta configuración, como lo señala Armienta Calderón,²¹⁴ lo convierte en un órgano de control constitucional, aunque distinto a los tribunales constitucionales modernos en tanto éstos realizan un control de carácter jurisdiccional.

Durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes se incrementó la inestabilidad del Gobierno, que tuvo que enfrentarse a continuas intervenciones extranjeras y levantamientos a favor del federalismo o en desconocimiento de las leyes que decretaban impuestos, lo cual contribuyó aún más a la parálisis económica del país. Esta situación crítica fortaleció a los impulsores de una dictadura o monarquía fuerte que resolviera los problemas nacionales,²¹⁵ por lo que se convocó a un nuevo congreso constituyente en 1842 con la anuencia de los federalistas moderados, mismo que fue disuelto en diciembre de ese mismo año para dar paso a una junta de notables que

²¹³ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *De la independencia a la consolidación republicana*, en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004. pp. 157-158

²¹⁴ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. *Op. Cit.* p. 36

²¹⁵ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *Op. Cit.* pp. 162-163

emitió un nuevo documento constitucional, las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, que conservaron el carácter de centralistas.

En las *Bases* se suprimió el Supremo Poder Conservador (que de cualquier manera en la práctica no pudo hacer uso cabal de sus amplias facultades),²¹⁶ se continuó con el sistema bicameral y se robusteció la figura del Presidente de la República, aunque sin abandonar el Consejo de Gobierno. Sin embargo, el Congreso se resistió al intento de fortalecimiento de Antonio López de Santa Anna, en ese entonces nuevamente Presidente, por lo que cuando éste intentó disolverlo en 1844, el Congreso le reviró destituyéndolo, lo que condujo a su exilio, en lo que seguramente constituye la mayor confrontación entre Presidente y Congreso en nuestra historia. Por si fuera poco, el Congreso se robusteció aún más con las reformas constitucionales de 1847, que lo dotaron del control de constitucionalidad de las leyes locales y conservaron el consejo de ministros.²¹⁷

La carrera política de Santa Anna no había concluido, y en 1853 volvió a ocupar la Presidencia, dando lugar al régimen que se recuerda por haber otorgado al veracruzano el título de “Alteza Serenísima”. La venta del territorio de La Mesilla le proporcionó fondos suficientes para mantener su poder por un breve periodo, pero le representó un costo político insuperable, por lo que en 1855 tuvo que huir de manera definitiva del país ante el triunfo de la Revolución de Ayutla.²¹⁸

2.4.2 Los congresos del juarismo y porfiriato: del fortalecimiento formal al debilitamiento material.

El repudio a la dictadura redundó en un Congreso aún más fortalecido en la Constitución federalista de 1857:²¹⁹ dado que se identificó al Senado con un órgano aristocrático e

²¹⁶ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Op. Cit.*, p. 44

²¹⁷ GALLEGOS CAMACHO, Enrique Genaro. *Op. Cit.*, p. 142

²¹⁸ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *Op. Cit.* p. 169

²¹⁹ MARGADANT, Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. 18ª edición. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001. p. 176

hiperconservador,²²⁰ los liberales instauraron el modelo unicameral y dotaron al Congreso de importantes facultades frente al Presidente, el cual por su parte no obtuvo la facultad de veto. Vale la pena recordar que incluso se estableció que el presidente no solo debía asistir a la apertura del primer periodo de sesiones, sino que en su discurso debería rendir un informe del estado de la nación, lo cual inició una tradición política importante en nuestro país.²²¹

La doctrina es unánime al observar que el Congreso de la Constitución de 1857, por primera vez llamado *Congreso de la Unión*, alcanzó el mayor predominio sobre el Presidente de la República. Muchas veces se le opuso abiertamente, e incluso en 1861 subió a tribuna una votación que pedía el retiro de Benito Juárez, que fue derrotada por apenas un voto, 51 contra 52 diputados, en otro de los episodios más álgidos de nuestra historia parlamentaria.²²² Emilio Rabasa, en su clásico texto *La Constitución y la Dictadura*, considera que “al depositar (el Poder Legislativo) en una sola Cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar”.²²³

No obstante lo anterior, el control parlamentario sobre la actividad presidencial fue en gran parte inaplicable debido al estado de guerra de más de 10 años, y que en la práctica le permitió al presidente Juárez concentrar más poder del que le correspondía legalmente, así como solicitar continuamente al Congreso facultades extraordinarias.²²⁴

La restauración de la paz, en 1867, permitió al oaxaqueño tratar de atenuar la preponderancia del Congreso, la cual era muy marcada sin las medidas de estado de excepción, para lo cual promovió un paquete de reformas con medidas como la reinstauración del sistema bicameral y del veto para el presidente, la rendición del informe escrito en vez de verbal, el establecimiento de restricciones a la comisión

²²⁰ FERRER MUÑOZ, Manuel. *Apuntes sobre la historia del congreso en México*, en *Revista de la Facultad de Derecho*. Tomo LIII, Número, 241. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003, p. 159

²²¹ Respecto a los informes presidenciales, *vid. 4.9 infra*

²²² FERRER MUÑOZ, Manuel. *Op. Cit.*

²²³ RABASA, Emilio. *La constitución y la dictadura*. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006, p. 85

²²⁴ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *Op. Cit.* p. 180

permanente, y modificaciones en materia de sustitución presidencial. Estos cambios no pudieron ser alcanzados por Juárez, sino hasta 1874 por su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada (considerado desde entonces como el “padre” del Senado contemporáneo).

Las reformas lerdistas, empero, no tuvieron casi vigencia real, pues en 1876 el General Porfirio Díaz accedió a la primera magistratura, estableciendo un régimen autocrático en el que, si bien se procuraba guardar las formas legales, en la práctica todo el poder se concentró en su persona, anulando *de facto* al Congreso, cuyos miembros eran designados, removidos y reelectos libremente por el caudillo, y que en general se limitaba a aprobar las iniciativas del Presidente de la República.²²⁵ El mecanismo de designación era el siguiente:

“El sistema para la designación de los diputados y senadores es invariable en muchos años. Los gobernadores se dirigen proponiendo sus candidatos, al secretario privado de Romero Rubio, quien hace la lista que pone en manos del ministro de Gobernación, el que a su vez la entrega al general Díaz. Éste forma la nómina final, en la que incluye a los recomendados por los gobernadores o a los que él, personalmente, les ha ofrecido la curul. Cuando la lista de los designados está completa, don Porfirio sigue una técnica invariable: concede audiencia a quienes considera aspirantes a un asiento en el Congreso.”²²⁶

Lo anterior se logró mediante acuerdos informales entre el poder central y los gobernadores, a quienes se dejó la potestad de designar a los suplentes. Éstos ascendían con relativa frecuencia, pues muchos candidatos se presentaban en varios distritos, gracias a la desaparición de los requisitos de residencia, lo que favoreció aún más la discrecionalidad en la integración del Congreso.²²⁷ Irónicamente, una de las banderas que Díaz enarboló en su insurrección fue la del excesivo poder del Presidente, el cual proponía atemperar mediante la aplicación efectiva de la constitución de 1857.²²⁸ La consecuencia fue un Congreso subordinado, como refieren diversas fuentes:

²²⁵ SPECKMAN GUERRA, Elisa. *El Porfiriato*, en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004. p. 198 y 203

²²⁶ VALADÉS, José C. *Breve Historia del Porfirismo; 1876-1911*. cit. por LÓPEZ LARA, Álvaro F. *Op. Cit.*, p. 237

²²⁷ BERTOLA, Elizabetta. *Las oportunidades del poder: suplencias e internatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)*. cit. por *Ídem*

²²⁸ SPECKMAN GUERRA, Elisa. *Op. Cit.*, p. 192

“La Cámara de Diputados era un cuerpo formado por una gran mayoría de representantes que sólo se presentaba a formar el quórum y algunos pocos, depositarios de las intenciones del Presidente y sus Ministros, que llevaban las sesiones de la manera más adecuada. El de diputado es un empleo privilegiado, con un sueldo decente que el empleado percibe casi sin trabajar; que da representación social; que reviste de fuero al que lo goza. Para obtenerlo, sin embargo, es necesario un juego activísimo de influencias, recomendaciones, humillaciones y hasta intrigas.”²²⁹

“(…) el Congreso de fines de siglo era poco más que un club elegante, donde se discutían, con toda finura y discreción, los más complejos matices de los asuntos de la patria. La cortesía y el buen tono, sin embargo, eran entonces consecuencia de un acuerdo muy parecido a la unanimidad sobre los problemas políticos mayores; más bien, consecuencia del acuerdo de que semejantes problemas tocaba resolverlos al general Díaz.”²³⁰

En resumen, el diseño de la Constitución de 1857 combatió el caudillismo mediante un Congreso predominante en respuesta a la patética experiencia de Antonio López de Santa Anna, si bien las circunstancias permitieron la existencia de una presidencia fuerte: primero con Benito Juárez, por el estado de guerra en el que gozó de facultades extraordinarias; luego con Sebastián Lerdo de Tejada, cuyo gobierno fue breve en comparación con los de su antecesor y su sucesor, pero que logró la reforma política para fortalecer al Ejecutivo; y por último con Porfirio Díaz, cuya habilidad y métodos políticos le permitieron establecer en la práctica una presidencia de carácter más bien autocrático dentro del marco legal de la ley fundamental de 1857.

2.4.3 El congreso “liberado” de principios del siglo XX y su debilitamiento en la década de los treinta.

Naturalmente, ni éste ni ningún arreglo puede constituirse en el estado definitivo de las cosas, y la ruptura del orden porfirista mediante la revolución de 1910 volvería a soltar la rienda del parlamento, que permanecería en ese estado por más de dos décadas. Nuevamente fue independiente frente al gobierno:

²²⁹ CABRERA, Luis, cit. por PICATTO, Pablo. *Congreso y Revolución*, en LÓPEZ LARA, Álvaro F. *Op. Cit.*, p. 239

²³⁰ SALADO ÁLVAREZ, Victoriano. *Memorias. Tiempo viejo-tiempo nuevo*, en *Ídem.*, p. 238

“La caída de la dictadura porfirista en 1911, ofreció al país un breve respiro democrático durante el gobierno de Francisco I. Madero. Súbitamente México contó con una prensa sin restricciones y con un Congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad. El problema fue que ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la Revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.”²³¹

Vemos como, al igual que algunos de sus antecesores, este Congreso asumió una actitud hostil frente al presidente. Un episodio de gran importancia histórica en materia de las relaciones Presidente-Congreso fue el protagonizado por Victoriano Huerta en 1913, cuando el Congreso aceptó las renunciaciones de Madero y de Pedro Lascuráin en menos de una hora, y tomó protesta al desde entonces conocido como “el usurpador” en el cargo de Presidente de la República. La fragilidad o mala fe de ese Congreso contrastó con las actitudes del Senador Belisario Domínguez y del Diputado Eduardo Neri, en honor de quienes sus respectivas Cámaras otorgan hoy en día sus máximas condecoraciones.

La noción del parlamentarismo tampoco era ajena a los revolucionarios, pues incluso en la Convención de Aguascalientes se propuso adoptar elementos de esta forma de gobierno:

“A la muerte de Madero se produjo un nuevo levantamiento, esta vez en contra de quien había encabezado la caída del Gobierno constitucional, y en 1914 se llevó a cabo una convención de las diferentes corrientes que participaban en el movimiento revolucionario. Para entonces algunas demandas reivindicatorias se habían radicalizado, en especial la de orden agrario encabezada por Emiliano Zapata. En esa convención, celebrada en Aguascalientes, se discutió la posibilidad de adoptar un sistema parlamentario que permitiera absorber las tensiones políticas imperantes y que abriera un espacio a la conciliación entre los diferentes proyectos revolucionarios. Ese fugaz momento ofreció la posibilidad de construir un sistema democrático.”²³²

²³¹ VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. Op. Cit., p. 81

²³² VALADÉS, Diego. *El Sistema Presidencial Mexicano. Actualidad y Perspectivas*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 130, Enero-Abril 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2011. p. 289

La guerra engendró el Congreso Constituyente de 1917 que dictó, con notable autoridad, la Constitución vigente. Ésta, a diferencia de la de 1857, se caracterizó no por su purismo ideológico sino por su pragmatismo, por lo que estableció un Poder Ejecutivo fortalecido que pudiera dirigir la reconstrucción nacional.²³³ Sin embargo, es inexacta la versión que atribuye a esta Carta el presidencialismo propio del periodo de hegemonía priísta: este régimen fue producto de reformas posteriores, que explicaremos poco más adelante. La asamblea actuó con independencia: en vez de adaptar la constitución de 1857, como era la pretensión del Presidente Carranza, decidió expedir un texto nuevo. Y lejos de aprobar, sin discusiones sustantivas, un proyecto impuesto por el caudillo de turno, las discusiones fueron intensas y las votaciones muchas veces cerradas, lo que hace ver que el poder efectivamente se encontraba en manos de los congresistas, que en sus decisiones sentaban las bases del Estado mexicano moderno. Margadant explica:

“La influencia personal de Venustiano Carranza en esta obra fue mínima: los artículos más importantes (27 y 123) están más bien ligados a nombres revolucionarios como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera y Múgica. Para la elaboración del artículo 123 fue importante el discurso de un diputado de Yucatán (región que ya había producido un nuevo derecho laboral...), el obrero Héctor Victoria. También Heriberto Jara jugó un papel loable, y a Froylán Manjarrez se debe la colocación de las bases del derecho obrero en un artículo aparte, 123 (y en un título aparte, el sexto), en vez de añadirse estos principios al artículo 5, referente a la libertad económica. En materia educativa, es esencial el artículo 3º de la Constitución de 1917 –en cuyo proyecto el término de “laica” – como alternativa se propuso “racional” –dio lugar a serias discusiones.”²³⁴

El nuevo presidente contaba con amplias facultades producto no de un golpe de Estado o de una situación coyuntural, sino del pacto constitucional; en palabras de Garciadiego, fue *“autoritario, pero ampliamente legitimado”*.²³⁵ Pero el Congreso conservaba su peso político, en tanto estaba conformado por líderes regionales con poder propio. Es

²³³ GARCIADIEGO, Javier. *La Revolución*, en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004, p. 250

²³⁴ MARGADANT, Guillermo Floris. *Op. Cit.*, p. 208

²³⁵ GARCIADIEGO, Javier. *Op. Cit.*, p. 255

elocuenta la siguiente tabla²³⁶ que expone el poder del presidente en materia legislativa en las primeras décadas del siglo:

<i>Legislatura</i>	<i>Porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas</i>
1917-1919	37.6%
1918-1920	33.3%
1920-1922	17.7%
1922-1924	45.7%
1924-1926	50.6%
1926-1928	61.3%
1928-1930	81.2%
1930-1932	70.8%
1932-1934	82.3%
1934-1937	95.0%
1937-1940	96.8%
1940-1943	97.4%
1943-1946	97.0%

Como se ve, el predominio presidencial sobre el Congreso no se consolidó sino hasta la segunda mitad de los treinta, habiendo legislaturas que se le opusieron radicalmente, como la de 1920, que solo aprobó 17.7% de sus iniciativas. Los porcentajes de éxito presidencial se incrementaron paulatinamente, y nunca sin intensas batallas políticas. López Lara, basándose también en Weldon, nos ofrece otro dato revelador: entre 1917 y 1934, el presidente únicamente inició el 43% de las iniciativas de ley, mientras que el Congreso inició el 53%.²³⁷ Esto es, el *corpus* legal del régimen posrevolucionario fue en su mayor parte obra de los legisladores, no del Presidente.

En resumen, al inicio de la vigencia de nuestra actual Constitución el parlamento estaba vivo y se contraponía enérgicamente al Poder Ejecutivo, como describe Jean Meyer al relatar la vida de los bloques en el Congreso Federal, si se nos permite esta larga pero expresiva cita:

²³⁶ WELDON, Jeffrey. *Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s*, cit. por VALENCIA ESCAMILLA, Laura. *Op. Cit.*, p. 60

²³⁷ WELDON, Jeffrey. *Political sources of Presidentialism in Mexico*, cit. por LÓPEZ LARA, Álvaro F. *Op. Cit.*, p. 242

“La lucha es permanente, única evidencia que tenemos. Por lo demás todo era confusión. Los frentes de guerra se interpenetran; varios combates llevados a la vez complican las alianzas y las hostilidades; alianzas efímeras, hostilidades perennes(...)

De agosto de 1924 en adelante se asiste a una lucha comparable: lucha de una efímera mayoría de diputados y senadores contra el ejecutivo, apoyado en una minoría. Es algo sorprendente encontrar que el gobierno federal tenga tantos problemas para controlar a los senadores y diputados, y empiece a trabajar en situación de minoría parlamentaria; resulta sorprendente la cantidad de conflictos entre el presidente, el Senado y los diputados en los que el Senado es el órgano más difícil de controlar; parece extraño creerlo, pero Calles se ve obligado a gobernar por decreto en 1926 y 1927 porque el Senado paraliza toda actividad legislativa. Así, se observa por un lado un Ejecutivo supuestamente omnipotente, gobernando a decretazos, a base del otorgamiento de plenos poderes y casi en todos los campos(...)

Después de las elecciones del verano de 1924 se armó el lío parlamentario. En algunos importantes estados, los grupos que habían votado a favor de Calles se opusieron a que los comités de la capital quisieran seguir haciendo lo de siempre: fraguar las elecciones de diputados y senadores federales desde la capital enviando a los estados las listas definitivas. Es entonces, en agosto, cuando se inicia la sublevación de los políticos de provincia contra las imposiciones centralistas, actitud de la cual la “maffia” de los gobernadores ofrece un buen ejemplo. En el Congreso federal el fenómeno resultó claro porque varios grupos parlamentarios se rebelaron contra la política del presidente saliente y del recién llegado. Se acercaba la hora de los cuartelazos parlamentarios de los Gonzalo N. Santos, Ricardo Topete, Higinio Álvarez, Carlos Riva Palacio y otros estrategas de los hemisiclos.”²³⁸

Un Congreso con tal combatividad no podía ser producto de una combinación de fuerzas contingente, sino que emanaba de la estructura acordada en la nueva constitución. El caudillismo de Álvaro Obregón tuvo que convivir con este *poder frente al poder*, pero fue su sucesor, Plutarco Elías Calles, quien emprendería una tenaz y habilísima lucha para someterlo, lo que en términos de nuestro análisis de teoría parlamentaria tuvo un doble efecto – estabilizador y antidemocrático – pues significó acumular el poder necesario para consolidar el nuevo proyecto de nación, pero a costa de someter a la representatividad regional que debía controlarlo. El instrumento principal de esta lucha

²³⁸ MEYER, Jean, KRAUZE, Enrique, y REYES, Cayetano. *Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*. El Colegio de México. México, 1977. pp. 113-118

Presidente-Congreso fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR, fundado en 1929), que en el transcurso de dos lustros logró imponerse como *partido de Estado*, tras lo cual se refundó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, en 1938) y luego, cuando la institucionalización del país permitió la desaparición del sector militar de su seno, se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (en 1946).

Las condiciones para la centralización del poder se lograron paulatinamente, y se resumen en la construcción de un partido *(i)* único (al menos *de facto*), *(ii)* disciplinado y *(iii)* monocrático, como lo ha descrito la doctrina:²³⁹

“...la presidencia posrevolucionaria no nació poderosa, su construcción fue resultado también de arreglos políticos y una serie de medidas legales para subordinar al Congreso.

Además de las facultados constitucionales, tuvieron que registrarse tres condiciones que ayudaron a crear una presidencia poderosa y llevaron a una era de subordinación del Congreso. Una de esas condiciones fue la formación de un gobierno unificado, es decir, se requería que un mismo partido controlara la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Dicha condición estaba ausente en la etapa 1917-1929, pues la Cámara de Diputados se integraba por partidos políticos de base regional(...) La segunda condición es que el partido mayoritario o dominante en el Congreso tuviera una gran disciplina. En un escenario político dominado por los poderes regionales y en donde los legisladores tenían abierta la posibilidad de su reelección era poco probable esperar un comportamiento disciplinado de los bloques legislativos. La última condición necesaria, establecida por Jeffrey Weldon, es que el presidente debía fungir como jefe real del partido dominante. Esta condición no se materializó en forma inmediata con la creación del PNR, pues durante el maximato la dirigencia real del partido recayó en el ex presidente Calles (...)

Aquellos (1920-1933) fueron años de intensa disputa durante los cuales las iniciativas presidenciales no recibían la aprobación automática y algunas discusiones parlamentarias derivaban en episodios de violencia.(...)

²³⁹ LUJAMBIO (*Federalismo y Congreso en el cambio político de México*) hace una tipología similar, al explicar el debilitamiento del Congreso en *(i)* el partido único; *(ii)* el liderazgo partidista del presidente (es decir, el carácter monocrático); y *(iii)* la prohibición de la reelección (lo cual es un simplismo del elemento más amplio del que este factor forma parte, que es la disciplina partidista). Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. México, 1996, p. 167

*Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y después con la aprobación de una enmienda que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores, a partir de 1933, la disciplina se impuso paulatinamente y se convirtió en la máxima virtud para prosperar en la política(...)*²⁴⁰

El empoderamiento del presidente de la república frente a las demás instituciones del Estado todavía tuvo varios procesos importantes, como el paulatino traslado de la facultad legislativa del Congreso a la administración, ya sea mediante formal delegación o sin ella;²⁴¹ o cuando, en 1946, se otorgó por primera vez al gobierno la facultad de llevar a cabo las elecciones, antes a cargo de los gobiernos locales;²⁴² o la “concentración de las rentas públicas en manos federales”, de la que Aboites resuelve que para 1950 los municipios eran más pobres que en 1910. De todo lo anterior, el autor en cita concluye:

*“Estos datos hablan de la consolidación de un arreglo político en el que cada vez destacaban más el peso del gobierno federal y la figura del presidente de la república. Los otros poderes de la Unión, el legislativo y el judicial, se veían crecientemente debilitados”*²⁴³

El arreglo político referido es conocido como *el presidencialismo mexicano*, y mantuvo a raya el control parlamentario durante buena parte del siglo XX. Sus cláusulas específicas fueron descritas famosamente por Jorge Carpizo como *facultades meta-constitucionales del presidente de la república*.²⁴⁴ La no reelección legislativa fue una pieza fundamental del mismo, como se lee a continuación:

²⁴⁰ LÓPEZ LARA, Álvaro F. *Op. Cit.*, pp. 240-241

²⁴¹ MARGADANT, Guillermo Floris. *Op. Cit.*, p. 220

²⁴² ABOITES AGUILAR, Luis. *Op. Cit.*, p. 279

²⁴³ *Ídem*

²⁴⁴ CARPIZO, Jorge. ***El presidencialismo mexicano***. Siglo XXI Editores, 14ª Ed. México, 1998, pp. 25-26. Las cláusulas del presidencialismo, según Carpizo, son las siguientes:

- a) Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante u saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están frustrando así su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

“Al predominio del PRI en el Congreso de la Unión contribuyó la no reelección consecutiva. Eso y la inexistencia de partidos competitivos posibilitó que un solo partido dominara la vida política y se convirtiera en el mecanismo más eficaz, seguro y prácticamente único de promoción política. A través del PRI se pudo definir el futuro de la carrera de los políticos por ser la vía exclusiva de acceso a la competencia interna por puestos de elección popular. Con la no reelección se aseguraba la circulación de élites en los cargos de elección, se renovaban los pactos políticos con regularidad cronológica ante cada elección y se abría la expectativa de integrarse al Congreso, paso obligado de promoción política. La regla antirreelección se convierte también en el medio para evitar la aparición de grupos que pudieran rivalizar u obstaculizar la actividad presidencial.”²⁴⁵

Sin embargo, aún en condiciones tan adversas el Congreso conservó una función reguladora del poder, misma que se explica de la siguiente manera:

“El presidente gobernaba sobre la base de una especie de contrato político (González Casanova, 1965) que tenía una función doble: mantener la cohesión de los diferentes grupos al asegurarles su inclusión en los espacios de poder y comprometer al presidente a actuar mirando los intereses de sus bases de apoyo. El poder del presidente y sus límites derivaban de esos arreglos, en los que los sectores del PRI (obrero y campesino) eran piezas clave, no únicas. Aún en la época de auge del sistema de partido hegemónico, con su componente de pluralismo limitado, la función presidencial se desplazaba como ejercicio político sujeto a presiones y limitaciones. El presidente no decidía todo ni lo hacía solo.

Las redes de clientelas y el corporativismo eran mecanismo de la reproducción del poder y de la estabilidad social que, por ello mismo, sujetaban al presidente a obligaciones políticas ineludibles, y ahí el papel del Congreso cobra toda su relevancia política. No por otra razón

-
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
 - f) La influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
 - g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
 - h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas.
 - i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
 - j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
 - k) Un elemento psicológico, que en lo general se acepta: el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

²⁴⁵ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, y ARRIETA CENICEROS, Lorenzo. **El Congreso mexicano del pluralismo limitado**, en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) **Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas**. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010, p. 495

se comportaba como el partido del presidente: era su base social organizada de respaldo, que, por ello, debía ser cuidada y promovida, y sin la cual no se explicaba el poder de intervención y de la acción del presidente de la República, su jefe natural.

El PRI se retroalimentaba de los lineamientos presidenciales y de su liderazgo y el presidente requería de la expresión abierta de apoyo de las organizaciones de su partido para afirmar su margen de acción (Carpizo, 1983). Esa alianza o compromiso político era posible por acuerdos múltiples que giraban en torno a cuotas en el reparto de los espacios de representación (diputaciones, senadurías, gubernaturas, etcétera)..”

Para el presidente de la República y para el PRI, las cámaras del Congreso eran un espacio con múltiples significados: lo mismo servían para dirimir diferencias de opinión, medir fuerzas entre grupos, distribuir espacios de poder entre los sectores del partido, cooptar opositores, legitimar las acciones del presidente y darle forma al arreglo político.²⁴⁶

Además de esta función reguladora, las cámaras tuvieron un interesante papel de *escuela de políticos*, pues quienes lograban ingresar a ellas podían involucrarse en las reformas legales, adquirir contactos personales importantes, exponer sus capacidades mediáticas y oratorias, y en general sus habilidades políticas. Eran, por lo tanto, paso obligado para quienes aspiraban a obtener responsabilidades mayores en el servicio público.²⁴⁷

2.4.4 El cambio político: la dilución del presidencialismo y el resurgimiento del congreso en la segunda mitad del siglo XX.

En la historia contemporánea ha tenido lugar una importante transformación del régimen posrevolucionario recién descrito, transitando del poder monocrático presidencial a una dispersión de fuerzas con diversos beneficiarios, y entre ellos de manera central el Congreso de la Unión. Este cambio político, como nos dice Zúñiga Armenta, ha sido producto de:

²⁴⁶ *Ídem.*, pp. 492 y 494

²⁴⁷ *Ídem.*, pp. 509-510

“...cuando menos tres décadas de concesiones, negociaciones, búsqueda de acuerdos y construcción de consensos entre las élites del gobierno y su oposición.

Durante ese prolongado periodo se desplegó un ciclo de reformas electorales que tenía como objetivo incentivar la competencia entre los distintos partidos políticos, mediante la generación de mayores condiciones de equidad, transparencia e imparcialidad. El resultado fue el aumento de la pluralidad política expresada en la presencia cada vez más visible de la oposición en los espacios de representación del régimen, específicamente en el Congreso de la Unión.

*Esta situación favoreció la activación paulatina de los mecanismos constitucionales de regulación del ejercicio del poder, que habían funcionado sólo en forma parcial durante el prolongado periodo de dominio político electoral del PRI”.*²⁴⁸

Tomando en consideración la dimensión partidaria del parlamento, el poder que puede blandir éste frente al gobierno está condicionado a **(i)** la presencia de una mayoría parlamentaria del partido en el gobierno, y **(ii)** la disciplina del partido en el gobierno, tanto interna (cohesión de los parlamentarios), como externa (obediencia del partido al gobierno).

En el caso de nuestro país, como hemos descrito, el PRI logró conformar una amplia alianza política que le permitió gozar de abrumadoras mayorías en el Congreso de la Unión. Asimismo, el poder que concentró el Presidente de la República fraguó una férrea disciplina partidista, por lo que el Congreso dejó de ejercer poder alguno frente al gobierno, que quedó así sin contrapeso y, en consecuencia, susceptible de ejercer el poder autoritariamente. Este arreglo, al no garantizar un adecuado control del poder, es naturalmente inestable, por lo cual ha tenido lugar en nuestro país paulatinamente el proceso histórico que podemos denominar *cambio político*, mismo que no ha concluido y que hoy en día continúa reconfigurando al poder público.

²⁴⁸ ZÚÑIGA ARMENTA, Víctor. *Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis*, en *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009, p. 147

Son muchos los actores que han contribuido a este cambio. A continuación enumeramos, en orden cronológico, algunos de sus hechos más representativos, mismos que hemos tomado de diversas fuentes académicas,²⁴⁹ periodísticas²⁵⁰ y de investigación multidisciplinaria:²⁵¹

1) Desde finales de los cincuenta adquirieron importancia diversos grupos inconformes con el régimen, de múltiples sectores, quienes se toparon con una dura respuesta gubernamental: en 1958, telegrafistas, petroleros y maestros son reprimidos, y sus líderes, encarcelados; en 1962, Demetrio Campa y Valentín Vallejo, líderes ferrocarrileros, fueron aprehendidos y recluidos durante años, tras haberse contenido militarmente a más de 10 mil trabajadores; ese mismo año, el líder morelense Rubén Jaramillo fue ejecutado por el ejército con su mujer encinta y sus tres hijos; en 1964, el presidente Díaz Ordaz mandó granaderos a reprimir a médicos y enfermeras en huelga, tras lo cual son despedidos, hostigados, desprestigiados y amenazados. Poco después coarta con paramilitares protestas de universitarios en Michoacán, Sonora y Tabasco. En 1965 es despedido Arnaldo Orfila, director del Fondo de Cultura Económica, así como toda la mesa directiva de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, por la publicación del libro *Los Hijos de Sánchez*, del estadounidense Oscar Lewis, una sátira de la pobreza en la Ciudad de México, lo que motivó la desaprobación de intelectuales que, en respuesta, fundan la editorial *Siglo XXI*. Como éstos, existen innumerables ejemplos de rigidez del sistema político, que asumió las críticas y protestas como insubordinación social que debía ser contenida, y nunca como legítimos ejercicios democráticos.

2) La escalada de inconformidad social pronto adquirió tintes violentos: el 23 de septiembre de 1965 se levantó un grupo guerrillero en Chihuahua; el 2 de octubre de 1968 ocurrió la matanza de Tlatelolco, que lamentablemente no fue la única, pues el 10 de junio de 1971 hubo otra masacre de estudiantes, ésta en San Cosme. Así, a lo largo

²⁴⁹ ABOITES AGUILAR, Luis. *El Último Tramo, 1929 – 2000*, en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004, pp. 262 y ss.

²⁵⁰ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *El Despertar de México. Episodios de una Búsqueda de la Democracia*. Edit. Océano. México, 2004, caps. 2, 3, 5, 8 y 11

²⁵¹ AGUAYO QUEZADA, Sergio. *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. Edit. Taurus. México, 2010, caps. 3, 4 y 5

de los setenta se desarrolló la llamada *guerra sucia*, en la que el gobierno se enfrentó secretamente y con métodos ilegales a grupos guerrilleros, como los comandos de Lucio Cabañas, sin que la prensa, sumisa al aparato gubernamental, reportara nada. Cientos de jóvenes fueron desaparecidos, torturados y asesinados, y sus familias amedrentadas, al grado que los obispos de Cuernavaca y Tehuantepec, Sergio Méndez Arceo y Arturo Lona, decretan la pena de excomunión para los que torturan. Académicos estadounidenses observan el autoritarismo, como Raymond Vernon (1963) y Frank Brandenburg (1964). Entre noviembre de 1963 y junio de 1968, el gobierno de Estados Unidos registra 53 movilizaciones estudiantiles.²⁵² Todo esto tuvo repercusiones en la estabilidad del sistema político:

*“... en 1968 el sistema perdió legitimidad ante muchos ciudadanos, en especial de clase media. El movimiento democrático masivo que emergió ese año fue el primero en su tipo en México, pues implicó la participación de cientos de miles de personas en manifestaciones pacíficas contra el gobierno. La matanza de Tlatelolco mostró como nunca antes la cerrazón e índole represiva del gobierno”.*²⁵³

3) A la par de lo anterior, comenzaron a tomar relevancia organizaciones políticas fuera del PRI, a pesar que éste había desalentado su formación, garantizando su monopolio del poder. Es el caso del Movimiento de Liberación Nacional, del ex presidente Lázaro Cárdenas (1961), que buscó aglutinar sectores inconformes; cámaras empresariales como CMHN, CONCANACO, CONCAMIN, CANACINTRA, COPARMEX y ABM; así como una miríada de pequeños partidos políticos de izquierda, muchos de ellos no reconocidos formalmente, que se sumaron al Partido Acción Nacional (PAN), que ejercía una debilísima pero constante oposición, nacida como respuesta al discurso socialista y anticlerical del gobierno, desde 1939. La sociedad civil también comienza a organizarse, como el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), primera ONG de denuncia de violaciones a derechos humanos en México, fundada por José Álvarez Icaza en 1968.

²⁵² *Ídem*, p. 70, citando el Memorandum POL 13-2 remitido por la embajada norteamericana al Departamento de Estado.

²⁵³ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 46

4) El gobierno reaccionó a esta agitación social con sucesivas reformas, a manera de “válvulas de escape”, para institucionalizar la pluralidad. Así, en 1963 se introducen diputados de representación proporcional, de los que el principal beneficiario fue el PAN; y en abril de 1977, tras la elección presidencial de 1976 en la que José López Portillo fue el único candidato, Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, anuncia en Chilpancingo el inicio de audiencias para una reforma política, asegurando que “la intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento”. Esta reforma incrementó los diputados de representación proporcional y facilitó el reconocimiento de partidos políticos – con un umbral de solo 1.5% – lo que permitió el regreso de los partidos de izquierda al reconocimiento legal, del que habían carecido desde 1946. Como explica Rodríguez Araujo:

“(la reforma política) pretende institucionalizar la inconformidad del país, particularmente de los sectores populares, ofreciendo opciones de participación electoral para desviar el enfrentamiento directo de clases hacia la participación restringida de los órganos de representación, en este caso en la cámara de diputados, sin alterar sustancialmente el sistema de poder de la clase dominante”.²⁵⁴

El gradualismo de esta reforma fue reconocido aún por Reyes Heróles,²⁵⁵ si bien no queda duda de su relevancia como inicio de una serie de transformaciones cada vez más profundas. Cabe destacar que durante el periodo reseñado hasta ahora el control parlamentario del Congreso conservó sus condiciones de inoperancia real:

*“Aunque **la reforma electoral de 1977 dejó intacta la subordinación del poder legislativo con respecto al ejecutivo federal**, así como la hegemonía del PRI, fue el primer episodio de un esfuerzo sostenido por modificar el sistema electoral y, más allá, el arreglo político general del país”.²⁵⁶*

²⁵⁴ RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, cit. por AGUAYO QUEZADA, Sergio. *Op. Cit.*, pp. 91-92

²⁵⁵ “Es posible que pequemos de gradualismo; empero, este método nos ha permitido alcanzar metas firmes y no exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes”. *Ídem*, p. 91

²⁵⁶ ABOITES AGUILAR, Luis. *Op. Cit.*, p. 291

5) Estas medidas fueron insuficientes para canalizar la transformación político-social, que se agudizó con los malos manejos económicos. A partir de la crisis mundial de 1973, que puso en entredicho el Estado de Bienestar, la inflación se elevó explosivamente, si bien sus efectos no se resintieron sino hasta 1981, pues el elevado gasto en salud, educación e infraestructura redundó en un crecimiento mayor a 7% anual durante los sesenta y setenta. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo en ese año – industria que se apalancó en enormes incrementos de la deuda pública, y cuyos rendimientos sostenían (y siguen sosteniendo) gran parte del gasto público – desató una debacle cuyas cúspides fueron el reconocimiento del Secretario de Hacienda, en agosto de 1982, de la quiebra de la economía mexicana, y la impulsiva expropiación bancaria decretada el 1 de septiembre por el Presidente de la República, sin consultar a su gabinete ni a su sucesor que entraría tres meses después. Todo esto puso aún más en evidencia el pernicioso efecto del ejercicio del poder sin contrapesos.²⁵⁷

6) La crisis económica devino en crisis social: desempleo creciente, inicio de una histórica emigración a Estados Unidos que hasta muy recientemente comienza a amainar, y la incorporación de las clases medias urbanas y del sector empresarial a los sectores inconformes, antes integrados principalmente por estudiantes, obreros y campesinos. Esta inconformidad obligó a continuar con reformas electorales que abrieran el sistema (en 1986 se duplicaron los diputados de representación proporcional, de 100 a los 200 actuales), y engendró poco a poco organizaciones políticas más capaces: los partidos de oposición comenzaron a ganar alcaldías importantes, como Durango, Chihuahua y Ciudad Juárez, y la sociedad civil organizada gozó de un resurgimiento dramático a partir del sismo de 19 de septiembre de 1985, que nuevamente exhibió una tremenda incapacidad por parte del gobierno.²⁵⁸

7) La inconformidad con el *statu quo* permitió que, a diferencia de otras escisiones del PRI que no trascendían de débiles intentos, la “Corriente Democrática” de Cuauhtémoc Cárdenas obtuviera un respaldo social inusitado. Insatisfecho con el método de

²⁵⁷ *Idem*, pp. 288-291

²⁵⁸ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *Op. Cit.*, cap. 3

selección del candidato presidencial (designación del Presidente de la República), encabezó un movimiento opositor que por primera vez contendió seriamente por la primera magistratura, mediante la coalición de diversos partidos de izquierda en el Frente Democrático Nacional (FDN) para la elección de 1988.²⁵⁹ Sin embargo, el sistema electoral estaba en manos del gobierno y operaba para el PRI, por lo que el resultado de las elecciones no tuvo certeza. El resultado oficial fue: PRI – 50.4%, FDN – 31.1% y PAN – 17.1%, lo que hasta hoy día es muy cuestionado, dadas las pruebas de irregularidades generalizadas y las múltiples inconsistencias estadísticas. La llamada “caída del sistema” (interrupción deliberada del Sistema Nacional de Información Político-Electoral – SNIPE –, dejando de entregar en tiempo real información que mostraba a Cárdenas a la cabeza), abonó definitivamente a la percepción de que el verdadero resultado de la elección no corresponde con la versión oficial.²⁶⁰

8) La elección de 1988 cimentó en la cultura política la idea de que el poder no tenía que ser absoluto por lo que, como dice Aguayo, el régimen requirió seguir con las reformas para *“canalizar las inconformidades sociales hacia el mundo regulado de los partidos y los políticos”*.²⁶¹ El presidente tuvo que hacer concesiones para consolidar su mando, pues la Cámara de Diputados se conformó con el estrecho número de 260 diputados del PRI por 240 de la oposición. Así, en 1989 se reconoció por primera vez el triunfo de un candidato opositor a una gubernatura (Baja California), a la que sucedieron Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992). El FDN se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática (PRD),²⁶² que en 1997 ganó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (que conserva hasta hoy en día), con lo que quedó configurado el sistema de tres grandes partidos con el que contamos actualmente.

9) Asimismo, en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE, hoy Instituto Nacional Electoral o “INE”), en ese entonces todavía bajo la Secretaría de Gobernación, que incorporó la figura de consejeros ciudadanos y otras medidas para la certeza de las elecciones. En 1994 hubo otra enmienda que redujo más el control del gobierno en la

²⁵⁹ ZÚÑIGA ARMENTA, Víctor, *Op. Cit.*, p. 153

²⁶⁰ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *Op. Cit.*, cap. 5

²⁶¹ AGUAYO QUESADA, Sergio. *Op. Cit.*, p. 127

²⁶² ABOITES AGUILAR, Luis. *Op. Cit.*, p. 295

materia, pero fue hasta 1996 cuando el IFE alcanzó su actual importancia, producto de una crucial reforma que el presidente Zedillo anunció desde el inicio de su mandato bajo el lema de “reforma definitiva”. Esta reforma recogió los trabajos del *Seminario de Chapultepec* y del *Grupo San Ángel*, conformados tanto por miembros del gobierno y partidos como por ciudadanos independientes, y buscó no solo la certeza electoral, sino la equidad. De inmediato comenzó la integración regional del IFE, priorizando personal proveniente de organizaciones civiles sobre el de antecedentes partidarios o burocráticos. Con esto, el gobierno perdió el control total las elecciones que había ostentado desde 1946.

Valencia Escamilla anota, citando a Becerra, Salazar y Woldenberg (1997):

*“La reforma electoral de 1996 fue el resultado del esfuerzo de negociación entre las distintas fuerzas políticas. Durante casi dos años se consensuaron varias modificaciones, entre las que sobresalen la total autonomía de los órganos electorales frente a los partidos políticos y sus representatnes en el Congreso; también se extendió el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales; se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), así como se dio una mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de sobrerepresentación en el Congreso, se estableció un techo de sobrerepresentación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección de 32 senadores por el principio de representación proporcional”.*²⁶³

10) El nuevo IFE, cuyo Consejo General se integró con ciudadanos eventualmente muy prestigiados, condujo las elecciones en las que cambió definitivamente la correlación política en nuestro país. En 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y el PRD llegó a ser por primera vez la segunda fuerza política, momento desde el cual la actividad del Congreso dejó de ser una pantomima y se reactivó, en mayor o menor medida, el control parlamentario de la administración pública. En palabras de Preston: *“instalado el congreso plural, de inmediato se convirtió en un campo de batalla entre la legislatura y el presidente, así como entre partidos rivales”.*²⁶⁴

²⁶³ VALENCIA ESCAMILLA, Laura. *Op. Cit.*, p. 45

²⁶⁴ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 234

Esto no fue meramente coyuntural, sino que tuvo consecuencias institucionales perdurables tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores:

“El sistema bicameral mexicano experimentó los efectos del proceso de democratización cuando se integró de manera diversa y plural. Progresivamente, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores fueron autonomizándose del predominio del Poder Ejecutivo y superando el monopartidismo. El protagonismo del Poder Legislativo empieza a través de la Cámara de Diputados, cuando en 1988 el partido hegemónico pierde por primera vez la mayoría calificada, y se consolida en 1997, cuando ningún partido cuenta por sí mismo con mayoría absoluta en esta misma Cámara (Lujambio, 2001). Desde entonces, la Cámara de Diputados se dio a la tarea de renovar su Ley Orgánica con objeto de adecuar su marco normativo a la nueva dinámica parlamentaria. Asimismo, fue recobrando su carácter de contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo al hacer efectivas sus funciones de control, legislación y representación, lo cual fue posible con la recuperación del protagonismo del Poder Judicial (Ansolabehere, 2006).

Con mayor lentitud que en la Cámara de Diputados, la apertura democrática hizo su aparición en la Cámara de Senadores. Ésta experimentó diversas transformaciones que la reposicionaron en el ejercicio efectivo de sus funciones como colegisladora (control, representación y legitimación). La tardía transformación del Senado, en comparación con la Cámara de Diputados, obedeció, en primera instancia, a que el proceso de apertura de esta Cámara comenzó en 1997, cuando desaparece la mayoría calificada del PRI en el Senado, y cierra el ciclo en el año 2000, cuando ese partido pierde también la mayoría absoluta. Se produce así un reacomodo institucional en el que las distintas fuerzas opositoras adquieren capacidad de veto que da paso a un proceso de diálogo y negociación entre ramas del poder, fuerzas políticas y órganos de decisión.”²⁶⁵

Como es sumamente conocido, este proceso renovador alcanzó su cenit en las elecciones presidenciales del año 2000, en las que el PAN ganó la Presidencia de la República luego de un agitado proceso al interior del PRI, que se vio marcado por la negativa de Ernesto Zedillo de designar al candidato.

11) Estas transformaciones tuvieron un apoyo importante en las decisiones deliberadas del presidente Ernesto Zedillo, quien además de la reforma al IFE y de su actuación (o abstención de) en las elecciones de 1997 y 2000, también encabezó una reforma que

²⁶⁵ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. *El Senado Mexicano Revitalizado*, en BÉJAR ALGAZI, Luisa. *Op. Cit.*, pp. 186-187

otorgó independencia al Poder Judicial. Los corresponsales de *The New York Times* refieren que, al entrevistarlo, dejó ver que *“había trabajado deliberadamente para reducir sus propios alcances: ‘He tomado decisiones personales de autocontrol de esa autoridad y de ese poder para abrurle espacios al congreso y tener ahora un poder judicial independiente”*.²⁶⁶

12) El *cambio político* aún sigue desarrollándose, por lo cual la última década ha sido rica en reformas cuyos efectos apenas estamos experimentando. Podemos señalar entre los cambios más importantes:

(i) la reforma de 2008²⁶⁷ que cambió el sistema de financiamiento de las campañas políticas y restringió los mensajes negativos, entre otras medidas en búsqueda de mayor equidad y como respuesta al conflicto electoral de 2006;

(ii) la reforma de 2012 que aprobó las candidaturas independientes, la iniciativa y la consulta popular, la iniciativa preferente, afinó los mecanismos de sustitución presidencial y fortaleció al Senado frente al Presidente respecto al nombramiento de ciertos funcionarios;²⁶⁸ y

(iii) la reforma de 2014 que introdujo la posibilidad de formalizar gobiernos de coalición; redujo la prohibición de reelección legislativa hasta el tercer periodo de los senadores y el quinto de los diputados, y abrió esta misma posibilidad para los diputados locales, alcaldes, síndicos y regidores, previa aprobación de los congresos locales; transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE), expandiendo su competencia a las elecciones locales; elevó de 2% a 3% el umbral de registro de los partidos políticos; y modificó diversas reglas electorales referentes a las coaliciones, cuotas de género, campañas negativas, fiscalización y nulidades, entre otras.²⁶⁹

²⁶⁶ PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. *Op. Cit.*, p. 187

²⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008

²⁶⁸ Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012

²⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014

2.4.5 El estado actual de las cosas

Así concluimos con el recorrido histórico de las relaciones entre Congreso y gobierno en México, iniciado desde el proceso de independencia, pasando por la agitación del siglo XIX, el porfiriato, el arreglo posrevolucionario y llegando hasta el llamado “cambio político” de las décadas recientes. Con lo anterior quedó puesto el escenario en el que se desarrolla actualmente la vida parlamentaria, y que oscila entre el empoderamiento y el debilitamiento del Congreso frente al Presidente.

Ya desde 1997 la Cámara de Diputados experimentó la necesidad de obtener informes más pormenorizados, así como de disponer de recursos humanos, materiales y financieros suficientes para controlar el caso FOBAPROA, cuyo monto ascendía a 16% del PIB. También se topó con las limitaciones en su capacidad de solicitar comparecencias y, naturalmente, con la limitación de la inexperiencia de sus miembros, vinculada a la postre con la prohibición de la reelección, revocada hasta muy recientemente. Estas fueron tan solo las primeras manifestaciones de un cambio más profundo: la nueva representatividad del Congreso de la Unión se ve, súbitamente, en un encuentro con el poder que debe controlar, esto es, el del gobierno, y carece de herramientas para ello. Como dice Corona Armenta,

*“se ha vivido una profunda metamorfosis institucional que incluye a toda la estructura de poder del sistema político mexicano. Una transformación sustancial de los ejes a partir de los cuales se articula la política nacional. El Congreso ya no es más el lugar para darle legitimidad a la voluntad del Ejecutivo, por el contrario, el Legislativo se ha visto robustecido como el foro más destacado para la deliberación nacional y como un espacio privilegiado para la negociación”.*²⁷⁰

A lo anterior hemos de agregar que el propio poder a ser controlado también ha cambiado de configuración. No solo ha perdido gran parte de las facultades metaconstitucionales citadas, sino que su propia estructura ha disminuido:

²⁷⁰ CORONA ARMENTA, Gabriel. **Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática en México**, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) **El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión**. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006. p. 78

“En su fase de mayor expansión llegó a haber más de dos mil organismos cuyos titulares dependían de la voluntad presidencial. Entre esos organismos había instituciones financieras, entidades fabriles, empresas turísticas, editoriales y comercializadoras de productos agropecuarios y pesqueros. Dirigirlos aseguraba a sus titulares un estatus político elevado e ingresos no siempre contabilizados. Este sector se ha estrechado y en la actualidad es inferior al centenar de organismos.”²⁷¹

Se trata no solamente de la disminución de la administración: también de su tecnificación.²⁷² Todo esto representa un reto importante para el Congreso, pues debe aprender a relacionarse con este Poder Ejecutivo de manera armónica, sin quedarse corto en su “nueva” responsabilidad de contrapeso pero sin caer en el obstruccionismo que algunos analistas han observado.²⁷³

Ahora bien, existe una disyuntiva importante respecto de cuál debe ser el sentido de las reformas para el nuevo arreglo institucional. La dicotomía identificada por la doctrina reside, esencialmente, en el fortalecimiento del Congreso frente al Presidente, a fin de que éste se constituya en el verdadero centro del poder dada su pluralidad y representatividad; o viceversa, el fortalecimiento de la Presidencia frente al Congreso, para lo cual se plantean diversos mecanismos para la construcción de mayorías parlamentarias que permitan al gobierno actuar con mayor libertad, sin el inconveniente de un Congreso que lo vigila y obstaculiza. En todo caso, los autores en la materia tienen un amplio consenso sobre la necesidad de un cambio que haga funcional el sistema de gobierno después de la transición democrática.

“El papel de la Presidencia requiere de una reingeniería constitucional que lleve a una redistribución de facultades, poderes y atribuciones, no solo porque muchas de ellas se han perdido, sino porque se han convertido en un obstáculo para construir la gobernabilidad

²⁷¹ VALADÉS, Diego. *El Sistema Presidencial Mexicano. Actualidad y Perspectivas*. Op. Cit., p. 291

²⁷² Vid. 3.5 *infra*

²⁷³ Vid. WOLDENBERG, José, CASTAÑEDA, Jorge, CÓRDOBA, José y CASAR, María Amparo. **Casa de diez puertas. Una discusión sobre la reforma política de México**. Revista “nexos”, núm. 388, abril de 2010. Los analistas coinciden en la mesa de discusión en la necesidad de la construcción de una mayoría parlamentaria para dotar de efectividad al gobierno, ya sea por la vía de reformas al sistema de partidos, al sistema de gobierno o al sistema electoral.

democrática del país. Por ello, es necesario introducir nuevos mecanismos de control y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para incentivar la cooperación, e inhibir su ineficacia y los juegos estériles entre ellos.

(...)

La institución presidencial sigue acumulando críticas: mientras que algunos ven en ella rasgos despóticos, otros ven impotencia. La renovación del presidencialismo se ubica como uno de los puntos centrales de la agenda nacional. Crece la convicción de que el pluralismo demanda una reforma profunda del sistema presidencial.

Es indispensable que el sistema presidencial mexicano se reforme sustantivamente. La experiencia anterior a 1997 muestra los peligros de un poder presidencial con pocas restricciones, pero la posterior indica los inconvenientes de un poder presidencial que, sin el respaldo de la mayoría legislativa, queda supeditado a facultades constitucionales de alcance limitado.²⁷⁴

No solo la doctrina sostiene la necesidad de la reforma política, sino que los factores reales de poder han actuado en consecuencia: la Constitución ha sido reformada profundamente casi todos los años en la última década, implementando las reformas política (2007, 2012, 2013 y 2014), reforma penal (2008), de derechos humanos (2011), electoral y de transparencia, entre muchas otras.

*

*

*

La historia del parlamentarismo desemboca en el contexto del presente trabajo: el reacomodo de fuerzas entre el gobierno y el Congreso, mismo que sigue en curso, y a cuya comprensión pretendemos contribuir de manera técnico-jurídica en los siguientes capítulos mediante la exposición de la naturaleza y características del primero, así como mediante el análisis de los principales mecanismos por los que el segundo puede ejercer control sobre el primero.

²⁷⁴ CORONA ARMENTA, Gabriel. *Op. Cit.*, p. 84

CAPÍTULO 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DESTINATARIA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

3.1 Preámbulo.

Para comprender las instituciones de control parlamentario hace falta no solo analizar la naturaleza y funcionamiento del parlamento sino también, en la medida en que es necesario, los de la propia administración pública, que es la destinataria del control. Para esto no se requiere explicar exhaustivamente el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como se estila ocasionalmente; más bien presentaremos elementos que permitan comprender con mayor precisión qué es lo que se controla a través de los mecanismos que exponemos en el capítulo cuatro. Ello implica conceptualizar a la administración pública y vislumbrar su posición en el marco de la división de poderes. De igual manera, haremos algunas consideraciones sobre el impacto que pueden tener las herramientas de control parlamentario sobre su actividad habitual, refiriéndonos en concreto a la dicotomía entre técnica y política.

3.2 El surgimiento del concepto autónomo de administración pública.

La administración pública como objeto de estudio cualitativamente diferenciado – tanto del simple concepto de “administración”, como del conglomerado de la totalidad de la actividad estatal – surgió a partir de la disgregación de las actividades estatales, que pasaron de ser un bloque monolítico respaldado por un poder unificado y sin mayores límites que los materiales, a constituir un sistema de pesos y contrapesos destinado no solo a la procuración de la *cosa pública*, sino a su inscripción dentro de los límites de la democracia. Lo anterior, primero a través del principio de legalidad, y luego mediante la división de poderes. A continuación explicamos estos desarrollos.

3.2.1 Las funciones del Estado.

Desde que existen los Estados, sus gobiernos han tomado a su cargo en mayor o menor medida la administración de las cosas públicas, y naturalmente dichas cosas han sido distintas, de acuerdo a la circunstancia histórica. Sánchez González²⁷⁵ hace una revisión de las funciones de las autoridades de algunas civilizaciones históricas. Basado en Gladden,²⁷⁶ identifica cuatro áreas fundamentales de las administraciones públicas de la antigüedad: 1) las formas del gobierno, 2) el papel de los funcionarios, 3) el desarrollo de técnicas básicas administrativas, y 4) el surgimiento de servicios básicos. Así, se cerciora de la existencia de estos elementos en sociedades tan dispares como la sumeria, la hitita, la asiria, la caldea, la persa, la egipcia, la griega, la romana, la india, la china, la bizantina, la musulmana y la otomana, y observa que las actividades que se realizaban comprenden un amplísimo abanico, desde las de carácter religioso, pasando por la construcción de caminos o la planeación de la agricultura, hasta, por supuesto, las bélicas. En realidad, lo que hace el autor es identificar la totalidad de las actividades del Estado con la administración pública, puesto que en la antigüedad no se diferenciaban.

Como es obvio, la actividad del Estado se ha realizado con diversos objetivos, por diversos medios y con diferentes niveles de profesionalización a lo largo de la historia; pero los rasgos que distinguen a la administración pública tal como la entendemos hoy en día tienen un origen relativamente reciente. Omar Guerrero²⁷⁷ identifica en un movimiento alemán conocido como el *cameralismo* uno de los primeros ejemplos de administración pública moderna a nivel profesional y basada en construcciones científicas. Tuvo como fundamento la noción de los deberes del soberano para con los súbditos, y concibió a las *ciencias cameralísticas* como las del estudio del Estado, encaminadas primero a obtener los mayores ingresos posibles, y luego a generar la mayor felicidad de los súbditos con dichos ingresos. Claramente, esto es un antecedente del “movimiento de racionalización del poder” a que nos referimos poco más adelante.

²⁷⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*. Plaza y Valdés Editores. México, 2001, pp. 22 y ss.

²⁷⁶ GLADDEN, E.N. *Una historia de la administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública – Fondo de Cultura Económica. México, 1984

²⁷⁷ GUERRERO OROZCO, Omar. *La teoría de la administración pública*. Edit. Harla. México, 1986, primer capítulo.

Eventualmente, esta clase de concepciones alcanzó niveles superiores, tal como con la teoría del servicio público de León Duguit, o con Max Weber, quien formuló una teoría muy conocida sobre el papel de la burocracia en la sociedad,²⁷⁸ modelándola como un fenómeno de poder racional caracterizado por su superioridad técnica y señalando famosamente que es la mayor invención del hombre.

En cuanto a las tareas a cargo de dichas estructuras, el análisis funcionalista ha permitido abstraer las funciones del sistema político, las cuales se materializarían de diversas maneras como consecuencia de la realidad histórica concreta, y con mayor o menor alcance, dependiendo de la complejidad de la sociedad y de la magnitud del Estado. Andrade Sánchez, siguiendo a Almond y Powell, describe estas funciones:

“Almond y Powell definen con precisión las funciones que consideran más importantes de un sistema político; éstas son, a su juicio, seis: 1. La articulación de intereses, es decir, la expresión de las aspiraciones concretas de los distintos grupos sociales (...) 2. La agregación de intereses. Esta función supone una capacidad para conciliar, armonizar y jerarquizar diversas demandas sociales y presentarlas de manera que constituyan una posibilidad real de acción política (...) 3. Elaboración de reglas. Este proceso consiste en la formulación de normas para la actuación (...) 4. Aplicación de las reglas. Es la función de administración en el sentido de ejecución de acciones a partir de las normas establecidas. 5. La solución de conflictos, que consiste en atribuir en casos concretos determinados valores a las partes en pugna (...) 6. Comunicación política. Esta última función (...) refleja el proceso de retroalimentación existente en todos los sistemas políticos; es decir, consiste en la recepción de información a partir de las propias acciones ejecutadas y permite a los regímenes políticos mantenerse en mayor o menor contacto con la población a la que gobiernan.”²⁷⁹

Estos mismos autores distinguen entre funciones y capacidades. Estas últimas son los medios que permitirían a una organización política la realización de sus fines, y son las siguientes:

*“La **capacidad extractiva** del sistema político se refiere a la posibilidad del mismo de obtener recursos humanos y materiales para la realización de sus fines (...) La **capacidad de***

²⁷⁸ WEBER. Max. *¿Qué es la burocracia?* Trad. Rufino Arar. Ediciones Coyoacán. México, 2001

²⁷⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 248

*regulación se refiere a la posibilidad de normar la conducta de los individuos en el interior del sistema político. Esta capacidad corresponde a la función de integración que señala Parsons. La **capacidad de distribución** se refiere a la posibilidad del sistema para otorgar satisfactores a las demandas establecidas, en un orden de prioridades. Estos satisfactores pueden ser económicos o culturales, como la prestación de servicios públicos, la edificación de obras, etc. La **capacidad simbólica** se presenta en la forma de estructuración de las creencias generalizadas, de manera que pueda crear símbolos que sustenten su legitimidad. La **capacidad de respuesta** (...) se expresa mediante la habilidad para corregir el rumbo de modo que pueda estar en condiciones de alcanzar el objetivo previsto.*²⁸⁰

Es importante observar que nuestro análisis se ha referido hasta este momento a las funciones del Estado, no de la administración. Hoy en día existe un amplio consenso en reconocer que las funciones concretas de aquél – y en consecuencia las de ésta – se encuentran en permanente mutación, toda vez que no cesa la transformación y sofisticación de la vida social. Hablando un tanto desde la experiencia (pues al escribir estas líneas ya había ocupado los cargos de Delegado de la Delegación Benito Juárez, Presidente Municipal de Toluca y Secretario de Educación del Estado de México, a los que sucederían muchas otras responsabilidades) Emilio Chuayffet describe de esta manera la expansión de las funciones del Estado:

*“El Estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal.”*²⁸¹

La aparente sencillez de este retrato, hecho por un pragmático del gobierno, muestra la fluidez con que las funciones del Estado se incrementan continuamente, a base de decisiones políticas y no con fundamento en consideraciones teóricas acerca de legalidad, legitimidad o idoneidad. Esto es acorde con la concepción de que las funciones del Estado son potencialmente ilimitadas, si bien las circunstancias políticas contingentes le confieran el ejercicio efectivo de éstas en momentos y medidas distintos.

²⁸⁰ *Ídem*, pp. 247-248

²⁸¹ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. **Derecho Administrativo**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983, p. 12

Ahora bien, la caracterización de la administración pública simplemente como sinónimo de actividad estatal vino a complicarse conforme se complicó esta propia actividad y los métodos para su análisis y, en especial, para su control. Con el principio de legalidad y el consecuente surgimiento de la teoría de la división de poderes, los llamados poderes legislativo y judicial se concibieron como contrapesos al gobierno existente, es decir, a la “administración”. Desde entonces no puede definirse a la administración pública simplemente como la actividad del Gobierno, pues éste comenzó a tener a su interior actividades diseñadas para contraponerse precisamente a la administración: se hace necesario observar en qué consistió la transformación del poder público, qué caracteriza a las actividades de la administración pública y cuáles son las estructuras a cargo de su ejecución, a fin de diferenciarla de sus contrapesos.

3.2.2 El principio de legalidad y la división de poderes.

Roldán Xopa²⁸² ubica el surgimiento del derecho administrativo – fundamento de la administración pública de hoy en día – en la transición del absolutismo al Estado liberal, es decir, con la llegada del constitucionalismo. Mediante esta transformación histórica, que el tratadista describe como *movimiento de racionalización del poder*, la revolución burguesa institucionalizó el Estado liberal, enarbolando la división de poderes y el principio de legalidad como contraposición al absolutismo.

En virtud del principio de legalidad, las funciones del gobierno pasaron de ser una prerrogativa real a ser tasadas por la ley emitida por los representantes de “ese agregado social homogéneo que es el “pueblo”, o en términos contemporáneos, [de] una sociedad diversa, heterogénea, contradictoria, mediada por los partidos políticos que institucionalizan la pluralidad.”²⁸³ Así, como vimos en el capítulo anterior, a la historia del parlamentarismo como sujeción del soberano al parlamento se incorporó la historia de su sujeción a la ley. El principio de legalidad irrumpió en la teoría política como uno de los fundamentos del Estado constitucional. Carbonell lo ilustra de esta manera:

²⁸² ROLDÁN XOPA, José. *Derecho administrativo*. Edit. Oxford. México, 2008, pp. 31 y ss.

²⁸³ *Ídem*, pp. 90-91

“...la sujeción de los poderes públicos al derecho empata directamente con la misión central que tuvo el primer constitucionalismo, que entendía que todo el sistema constitucional se justificaba en la medida en que pudiera **controlar al poder**²⁸⁴ por medio del ordenamiento jurídico. La división de poderes y el respeto de los derechos fundamentales serían desde entonces, y lo siguen siendo en la actualidad, los dos elementos claves para alcanzar ese objetivo.”²⁸⁵

En un contexto en el que se consideraba que el monarca contaba con poder originario, el principio de legalidad surge primero como *reserva de ley*, es decir, como una restricción no total del poder real, sino tan solo de “ciertos objetos particularmente importantes”, tal como la potestad tributaria o la de imponer penas corporales.²⁸⁶ Posteriormente, el pensamiento ilustrado – de manera crítica a través de Jean-Jaques Rousseau, y su extraordinaria teoría de la voluntad general²⁸⁷ – sostuvo que la soberanía no debía radicar en el rey, sino en el pueblo, por lo que la legitimidad de la acción de la autoridad pasó a descansar totalmente en las normas emitidas por los representantes de éste. En palabras de García de Enterría:

“...en ella (la ley) se expresa la voluntad propia de la comunidad, de que es una autodisposición de la comunidad sobre sí misma, le viene a la Ley esa cualidad específica, ese carácter de norma superior e irresistible. (...) La técnica de la representación pretende

²⁸⁴ Vid. 1.3 *supra*

²⁸⁵ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Los Derechos Fundamentales en México**. Editorial Porrúa, 3ª edición. México, 2009, p. 586

²⁸⁶ MAYER, OTTO. **Derecho administrativo alemán**. Citado por ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 93

²⁸⁷ Los alcances de este trabajo no comprenden la explicación del pensamiento del Ginebrino, pero es indispensable asentar aquí al menos un par de extractos de **El Contrato Social** que albergan imagen de este trascendental cambio en la historia de las ideas políticas: “...la voluntad general puede dirigir por sí sola las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, lo que lo ha hecho posible es el acuerdo de esos mismos intereses. Lo que hay de común en esos diferentes intereses constituye el vínculo social, y si no hubiera ningún punto en el que concordaran todos ellos, no podría existir ninguna sociedad. Ahora bien, la sociedad debe ser gobernada únicamente en base a ese interés común. Digo, pues, que al no ser la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder puede muy bien transmitirse, pero no la voluntad” (Capítulo I del Libro Segundo). También, al inicio del Capítulo XVIII del Libro Tercero: “...los depositarios del poder ejecutivo no son los amos del pueblo, sino sus oficiales; que puede nombrarlos o destituirlos cuando le parezca; que no les corresponde a ellos contratar, sino obedecer, y que, al encargarse de las funciones que les impone el Estado, no hacen más que cumplir con su deber de ciudadanos, sin tener en modo alguno derecho a discutir las condiciones. Por tanto, cuando sucede que el pueblo instituye un gobierno hereditario, sea monárquico en una familia, sea aristocrático en una clase de ciudadanos, no contrae un compromiso, sino que da una forma provisional a la administración, hasta que le parezca ordenarla de otro modo”. ROUSSEAU, Jean Jaques. **El Contrato Social**. Trad. de Enrique López Castellón. EDIMAT Libros. Madrid, 2000, pp. 65 y 128

*hacer valer que las determinaciones del representante sean imputables al representado. (...) Se busca así legitimar una decisión de creación del Derecho como decisión irresistible y suprema en cuanto aceptada como tal por los propios destinatarios.*²⁸⁸

En la actualidad el principio de legalidad es reconocido de manera unánime por la doctrina como fundamento del estado constitucional y, por supuesto, del derecho administrativo. Verbigracia, para Gabino Fraga consistió en que *“ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.”*²⁸⁹ En otras palabras, este principio suele condensarse en una idea simple: para los particulares todo está permitido salvo lo que prohíba la ley, mientras que para las autoridades todo está prohibido, salvo lo que les permita la ley. Dicho sea de paso, este es el fundamento de la competencia. La autoridad se ve constreñida a actuar únicamente dentro de los límites de la ley, mientras que el resto de la actividad humana se aloja en el ámbito de lo privado, que sería inaccesible al Estado (esto último constituye uno de los pilares del pensamiento político liberal).²⁹⁰

Los grilletes de legalidad impuestos al gobierno disociaron sus funciones, dando lugar a la famosa teoría división de poderes del Barón de Montesquieu, que distinguió los poderes legislativo (de emisión de normas generales), jurisdiccional (la aplicación de las normas generales con el objetivo concreto de resolver litigios) y ejecutivo (el resto de la actividad del Estado, que comprendería la administración del resto de los recursos a disposición del gobierno). Asimismo, se buscó limitar al poder mediante la asignación de

²⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. **Curso de derecho administrativo**. Citado por ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 92

²⁸⁹ FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. 30ª edición, actualizada por Manuel Fraga. Edit. Porrúa. México, 1991, p. 99

²⁹⁰ Los principios de reserva de ley y de legalidad, pese a su trascendencia como muros de contención del despotismo (*“la actitud del Estado resolviendo casos individuales sin sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo”*, dice FRAGA en el apartado 75 de su tratado), viven una tendencia a su restricción: el primero, por el incremento de la delegación legislativa hacia la facultad reglamentaria y por su aparente absorción dentro del principio de legalidad, lo que ha obligado a reformularlo, resguardándose en el concepto de “esencialidad”, es decir, en la necesidad de que las cuestiones más importantes sean decididas a nivel de ley, sin que esto pueda suplirse con una delegación competencial hecha por el legislador; y el segundo, por la imposibilidad de prever legislativamente todos los supuestos de la actividad administrativa, en especial en *“las funciones de gestión y las actividades de prestación de mercado, en donde se privilegia la lógica de la eficiencia”*, que quedan sujetas a la ley más bien por meras *“declaraciones de objetivos genéricos que no son mandamiento de ejecución”* (ROLDÁN XOPA, *Op. Cit.*, pp. 98 y 101)

estas funciones a órganos del Estado autónomos entre sí, que adquirieron los nombres de “Poder Ejecutivo”, “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”.²⁹¹

La estructura tripartita de las funciones del Estado da fundamento a la – ya más reciente – conceptualización *negativa* de la administración pública como función. Esta definición, de carácter residual o por exclusión, por su estructura lógica permite abarcar *a priori* las referidas actividades potencialmente ilimitadas del Estado, pues la administración pública sería la totalidad de la actividad estatal, excluyendo las funciones legislativa y jurisdiccional:

“La función ejecutiva tiene un carácter residual, en el sentido de que incluye todo acto individual y concreto (puede tratarse de un acto administrativo o de un acto de ejecución material) que no pertenezca a una u otra de las funciones anteriores [legislativa y jurisdiccional].

(...)

...la función ejecutiva, definida del modo en que se ha establecido (esto es, sólo en sentido negativo), se extiende a actividades múltiples y heterogéneas, históricamente variables con relación a la expansión de los campos de intervención del Estado: el uso de la fuerza pública, la recaudación de impuestos, la repartición de los recursos públicos, las relaciones internacionales, el ejercicio de la acción penal, entre otros.”²⁹²

Resulta ya de ortodoxia ineludible hablar de la división de poderes como rasgo definitorio del Estado democrático, siguiendo las líneas de división en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Sin embargo, y a diferencia del principio de legalidad, esta teoría está lejos de estar inamoviblemente consolidada en lo que respecta a su dimensión orgánica – esto es, a la concepción de la distribución de las tres funciones estatales entre tres “Poderes”. La distribución de competencias legislativas y judiciales no se hace de manera “pura” en órganos distintos y, además, la función administrativa se ha

²⁹¹ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 28

²⁹² GUASTINI, Riccardo. *Estudios de Teoría Constitucional*. UNAM – IIJ – Distribuciones Fontamara. Colección *Doctrina Jurídica Contemporánea*. México, 2001. p. 60-61

pulveriza no solo en los clásicos poderes Legislativo y Judicial, sino en el número cada vez más creciente de órganos autónomos, muchos de ellos de rango constitucional.²⁹³

Queda además la cuestión de cómo deben ser las relaciones entre los órganos del poder. Los mecanismos de control parlamentario consisten, precisamente, en interacciones entre los “poderes” ú órganos del Estado y en el control recíproco de sus funciones, no en su separación o aislamiento:

“Eso que llamo “división del poder” es aquella técnica de organización constitucional que es conocida comúnmente con el nombre de checks and balances: frenos (o controles) y contrapesos. Este modelo de organización constitucional excluye tanto la especialización de la función ejecutiva, como la especialización plena y total de la función legislativa, como la independencia recíproca del Ejecutivo y del Legislativo.

El modelo de la división del poder se rige por la simple idea (de Montesquieu) según la cual “sólo el poder frena al poder”. En otras palabras, para evitar que los diversos órganos del Estado abusen de las competencias conferidas a ellos es necesario – no ya que los “poderes” estén perfectamente “separados”, sino, por el contrario – que a cada “poder” se contraponga otro, capaz de condicionarlo y de frenarlo.

(...)

En este orden de ideas:

- 1. En primer lugar, el poder político debe estar dividido entre varios órganos, de tal modo que ningún órgano pueda ejercer el poder político en su propio interés.*
- 2. Además, cualquier función estatal debe ser – no ya especializada sino – distribuida entre una pluralidad de órganos, de modo que la acción de cada uno de los órganos pueda ser, si es el caso, impedida por la acción de otro.*
- 3. Por tanto, los diversos órganos del Estado – lejos de ser recíprocamente independientes – deben, por el contrario, **disponer de poderes de control y de influencia recíprocos.**²⁹⁴*

De conformidad con lo anterior, el modelo de división del poder permite interacciones tales como el control de constitucionalidad de la ley, el control jurisdiccional de legalidad de los actos administrativos, la facultad reglamentaria (sujeta al principio de reserva de

²⁹³ Vid. 4.6.1 *infra*

²⁹⁴ GUASTINI, Riccardo. *Op. Cit.*, pp. 66-67

ley), el derecho de veto del Ejecutivo, la jurisprudencia vinculante, y otras medidas que implican la intervención, vigilancia o freno entre diversos órganos originarios del Estado.

Es de gran relevancia para el Estado contemporáneo diseñar de la mejor manera las estructuras que permitan la plena realización del ideal de control del poder por el poder, pues el cumplimiento de dicho principio constituye uno de los núcleos de la dimensión *legal* de la democracia. Por su parte, el parlamento es un actor central de dichos controles institucionales horizontales, lo cual refuerza el carácter democrático del control parlamentario, carácter que hemos expuesto anteriormente.²⁹⁵

3.3 Posición de la administración pública en el marco de la división de poderes.

Como decíamos, la teoría de división de poderes ha sido incapaz de explicar la imposibilidad de asignar las famosas tres funciones de manera exclusiva a tres “Poderes” (u órganos del Estado) determinados. Según Fraga, *“la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido las necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente”*.²⁹⁶ Es decir, los órganos que integran el “Poder Judicial” necesitan emitir normas generales, como reglamentos, circulares o incluso la propia jurisprudencia, y requieren realizar diversos actos que no son jurisdiccionales – por exclusión, administrativos, como manejar sus recursos materiales, financieros y humanos; las cámaras del “Poder Legislativo” requieren resolver litigios, como en el caso del juicio político, y realizar actos no legislativos – nuevamente, por exclusión, administrativos, como ratificar el nombramiento del un embajador, o realizar adquisiciones; y el gobierno tiene indispensablemente que emitir normas generales, a fin de reglamentar de manera eficaz la vida social, y resolver litigios, ya sea mediante juntas y tribunales bajo su control jerárquico, paneles de solución de controversias u otras vías. Todo lo anterior no deriva de una teoría, sino de la idoneidad real de cada órgano para la ejecución de las funciones concretas, así como de las exigencias de efectividad de las actividades estatales.

²⁹⁵ Vid. 1.1.2 *supra*

²⁹⁶ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 29

Para sortear esta inconsistencia, Gabino Fraga formuló la explicación de la división “formal” y “material” de las funciones de gobierno, que ha tenido gran difusión: (i) bajo el criterio material, los actos conservan su naturaleza; y (ii) bajo el criterio formal se considerarían actos “formalmente legislativos” los emanados de los órganos que adoptaron el apelativo de “Poder Legislativo”, a pesar que se tratara de actos no legislativos; se considerarían “formalmente judiciales” los emanados de los órganos del “Poder Judicial”, a pesar de no ser jurisdiccionales; y serían “formalmente administrativos” los emitidos por los órganos del denominado “Poder Ejecutivo”, aunque se tratara de alguna de las materias excluidas de la función administrativa del Estado. Esta teoría desnaturaliza el lenguaje jurídico, pues carece de lógica y de utilidad definir, por ejemplo, una resolución con efectos generales de la autoridad hacendaria como “materialmente legislativa pero formalmente administrativa”, lo que más bien da lugar a imprecisiones que alteran la seguridad jurídica y complican innecesariamente el derecho positivo para salvar aspectos tan relevantes como la procedencia de los medios jurisdiccionales de defensa.

Lo anterior genera además un problema para los efectos de nuestra definición de administración pública como estructura, pues ante la evidencia de que los actos administrativos aparecen en todos los órganos del Estado, resulta imposible definir a la administración pública (como órgano) simplemente como la estructura a cargo de la administración pública (como función). Se ha intentado, en consecuencia, definir dicha función no por exclusión de las actividades que no son administración pública, sino de manera positiva, para lo cual el autor en cita arribó a la siguiente conclusión: *“la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca (...) consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”*²⁹⁷ Esta definición amerita un análisis puntual:

a. Se preocupa por añadir, además de los actos jurídicos, el componente de *actos materiales*, tratando de comprender en ellos la prestación de servicios públicos, las

²⁹⁷ *Ídem*, p. 63

funciones de policía y otros *“hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico. En ellos no solo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos.”*²⁹⁸ Si bien ingenioso, esto obvia todas las consecuencias jurídicas que tiene la actividad del gobierno, así como el principio de que en el Estado constitucional de derecho no pueden existir actos de la autoridad que escapen al control de constitucionalidad de los tribunales (es decir, no puede reconocerse la existencia de “hechos naturales” al margen del orden jurídico, pues estos escaparían al control intrínseco al sistema). Se trata más bien de *hechos jurídicos*, mismos que trascienden al orden jurídico mediante, por ejemplo, la satisfacción (o insatisfacción) de los derechos fundamentales de los ciudadanos que reciben los servicios públicos. Sin embargo, el desarrollo de los derechos fundamentales como basamento del sistema jurídico no adquirió fuerza sino hasta recientemente, lo que explica la inconsistencia frente a los mismos de la definición en comento, que fue formulada en la década de los años 30 del siglo pasado.

b. No podemos dejar de hacer notar la ambigüedad de la frase “actos que determinan situaciones jurídicas concretas”, pues cualquier acto jurídico no abstracto, provenga o no de los poderes públicos, tendrá ese efecto. La amplitud del concepto tiene la virtud de comprender una gran gama del vasto campo de acción de la administración pública, pero al costo de que la definición es excesivamente “porosa”, incapaz de excluir con precisión, haciéndola insuficiente (por ejemplo, no comprende o excluye con claridad los actos meramente informativos).

c. Por último, y no obstante el elaborado esfuerzo, el tratadista fracasa explícitamente en trazar una diferencia esencial de los actos administrativos y los jurisdiccionales, por lo que reconoce que la segunda función se distinguiría por su finalidad, pero no por la naturaleza del acto jurídico que la encarna. A la letra: *“repetiendo lo que ya hemos dicho, es conveniente indicar que no hay propiamente un carácter intrínseco del acto*

²⁹⁸ *Ídem*, p. 30

jurisdiccional que lo distinga de los demás;²⁹⁹ y en otra parte: “*aunque admitimos que no se puede señalar una diferencia sustancial entre la función administrativa y la jurisdiccional, creemos que si en ellas concurren caracteres externos que pueden diversificarlas, es conveniente darles diversa denominación*”.³⁰⁰ Es decir, de cualquier manera tiene que recurrir al criterio de exclusión, para quedar como la “ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y que no sean encaminados a la resolución de litigios”.

d. En resumen, la abstracción positiva de la función administrativa no es consistente, pues recae en la definición por exclusión que pretendía evitar y no logra acotar el alcance de los diversos hechos jurídicos que realiza el gobierno. Lo anterior no implica de manera alguna que el ejercicio que estamos glosando sea infructuoso, pues a final de cuentas el autor arroja luz sobre el concepto al señalar que las actividades administrativas se caracterizan por generar situaciones jurídicas concretas, por comprender actos y hechos jurídicos, por excluir a la función jurisdiccional, etcétera. Es decir, el análisis es preciso, pero es *a posteriori*, producto de la observación de la práctica de la administración y no de una construcción teórica que permita analizar casos límite.

Es por esto que consideramos que la definición de administración pública se alcanza efectivamente tan solo a través del criterio negativo: restando, de las antiguas funciones totalizantes de asignación eficiente de los recursos a disposición del gobierno, las funciones que se han ido excluyendo de ese *corpus* para efectos de control, a saber, la legislativa y la jurisdiccional.³⁰¹ El resultado es un amplio conjunto arbitrario de funciones que consisten en la realización de hechos jurídicos y actos que determinan situaciones concretas (lo que no significa necesariamente que sean individuales, sino simplemente no abstractas, aplicadas a casos específicos).

²⁹⁹ *Ídem*, p. 60

³⁰⁰ *Ídem*, p. 64

³⁰¹ También podemos agregar aquí las diversas funciones que han sido materia del proceso de control por autonomización. *Vid. 4.6.1 infra*

La imposibilidad de definir de manera positiva a la función administrativa corrobora que dividir teóricamente las funciones del Estado para asignarlas a igual número de órganos denominados “Poderes” carece de sustento aparte del simplemente nominal, pues resulta imposible delimitar dichos órganos según las funciones que desempeñen (en especial al Poder Ejecutivo). Entonces, al asumir la definición negativa de administración pública como función, la solución a este dilema no puede ser otra sino asumir la misma definición de administración pública como estructura: esta consistiría, entonces, en el *corpus* de órganos estatales residuales del Gobierno (el cual tiende a ser dirigido unitariamente, ya sea por un rey, presidente, primer ministro, etcétera), de la que se han desprendido paulatinamente diversos órganos, que han adquirido autonomía para efectos de control.

Ahora bien, ya sea que definamos a la Administración Pública (en lo sucesivo utilizaremos las mayúsculas al referirnos a ésta como estructura orgánica, y las minúsculas al referirnos a ella como función) de manera residual o simplemente con un criterio nominal (“Poder Ejecutivo”), resta aclarar cuál es, o mejor dicho, cuál debe ser su relación de independencia respecto del resto de los órganos del Estado. Burgoa Orihuela presenta una respuesta:

“Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos”, es decir, habría tres “soberanías” diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.”³⁰²

La sencillez del planteamiento es solo equiparable a su contundencia. La indivisibilidad de la soberanía – que si no es absoluta simplemente no lo es – rechaza de plano la noción de tres “Poderes” independientes. Los que se distribuye entre los órganos no es una pluralidad de poderes, sino el poder único del Estado, que deriva de la soberanía y que se ejerce a través de diversas competencias específicas. En la distribución y

³⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Edit. Porrúa. México, 1984, p. 126

operación de éstas, los órganos del Estado se relacionan de maneras intrincadas, controlándose unos a otros y cumpliendo así con el principio de *checks and balances*:

“De manera paradójica, en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos. El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca, resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. (...) En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político, y se ha conferido a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. (...) Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los estados que han optado por sistemas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario (...) Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea clásica y moderna de los equilibrios, preludiada por Polibio y culminada por Montesquieu.”³⁰³

En otras palabras, no solo es inevitable por razones prácticas, sino que es indeseable por razones teóricas que los órganos originarios del Estado ejerzan sus funciones con independencia unos de otros; por el contrario, deben controlarse y limitarse. La modificación de la estructura, atribuciones y recursos a disposición de los “Poderes” modifica naturalmente no solo el funcionamiento de uno de ellos, sino el equilibrio entre todos. Por ejemplo, la siguiente cita expone el impacto que tienen la estructura bicameral y el sistema de comisiones especializadas no solo en el desempeño de las funciones del parlamento, sino en las del gobierno:

“Ieraci (2000) concluyó que una estructura legislativa bicameral y considerablemente descentralizada tendía a favorecer la emergencia de estilos diversos en las relaciones gobierno-oposición, en el sentido que en el proceso legislativo se multiplicaban las ocasiones de negociación y de ejercicio de veto. Dicho de otro modo, la descentralización del proceso legislativo tiende a transformar las relaciones entre gobierno y oposición al trasladar un modelo de conflicto y confrontación a otro de conciliación. (...) En teoría, la capacidad del gobierno de proteger sus políticas puede resultar generalmente reducida en aquellas arenas parlamentarias que se caracterizan por un elevado nivel de descentralización del proceso

³⁰³ VALADÉS, Diego. *Instrumentos de Control Parlamentario en los Sistemas Presidenciales Latinoamericanos. Discurso de Ingreso a El Colegio Nacional*. El Colegio Nacional. México, 2007. pp. 21-26

legislativo, uniforme y bicameral; así también, donde se tiene un sistema de comisiones fuerte con capacidad de incidir sobre el proceso legislativo.³⁰⁴

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado el problema de los límites de la división de poderes con mayor profundidad a raíz de la implementación de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, que la obligan a dirimir frecuentemente conflictos entre los órganos del Estado. La siguiente jurisprudencia condensa la doctrina oficialmente aceptada por nuestro máximo tribunal a la fecha:

Novena Época. Registro: 166964. PLENO, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, Julio de 2009. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 78/2009, pag. 1540

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que **la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.** Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios

³⁰⁴ MÚJICA ZAPATA, José Alejandro. *Op. Cit.*, pp. 297-298

en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Esta tesis reconoce la flexibilidad de la distribución de funciones entre los órganos del Estado, y únicamente le traza como límite el principio de legalidad (que las interacciones estén previstas en la ley suprema). Asimismo, reconoce la famosa cláusula de los *poderes implícitos* (los indispensables para hacer efectiva una facultad explícita), de tanta tradición e importancia en el constitucionalismo estadounidense.

Para efectos del control parlamentario de la administración pública, estos límites porosos permiten la implementación de toda clase de interacciones interorgánicas a nivel constitucional, lo que además de ser correcto teóricamente, ha sido real en la práctica, pues estos mecanismos han sido incrementados paulatinamente en nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, las interacciones entre órganos del Estado previstas a nivel inferior al constitucional han corrido suerte diversa, lo cual amerita mayores reflexiones de nuestra Suprema Corte, pues si el principio de relación de poderes no es rígido, como ya ha quedado expuesto, no resulta claro que las interacciones previstas a nivel legal sean contrarias a la constitución *per se*, sino sólo cuando invaden claramente una competencia ya asignada de manera explícita.

El establecimiento de un criterio de interpretación constitucional en este sentido permitiría que se tejiera una red mucho más rica de controles mutuos – y en

consecuencia de pesos y contrapesos – entre los órganos del Estado (incluyendo por supuesto entre la Administración Pública y el Congreso), incrementando de manera innegable la posibilidad de alcanzar arreglos que maximicen la rendición de cuentas. Vale recordar las mismas palabras que presentamos en el primer capítulo de esta investigación: “*en los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente al poder para garantizar el espacio de las libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad. Más allá de eso, la ortodoxia de los sistemas constitucionales no existe*”.³⁰⁵

3.4 Implicaciones de la definición negativa de la administración pública.

Hemos definido a la administración pública como función. Usando el mismo método la hemos definido como órgano, en la búsqueda del sustento teórico de la estructura burocrática que integra el comúnmente llamado Poder Ejecutivo, y cuyo control es relevante para el parlamento. Ante el fracaso de determinar *a priori* sus funciones, solo quedó el criterio histórico de exclusión para delimitarla: por lo tanto, la Administración Pública es el órgano residual del Gobierno (unitario, es decir, el Gobierno del Estado)³⁰⁶ tras el desprendimiento de órganos autónomos para efectos de contrapeso.

Hacemos notar que ambas exclusiones (la que define a la función administrativa y la que define a la Administración Pública) son distintas, pues mientras que una define a la función administrativa como todas las funciones no legislativas y jurisdiccionales, la otra define a la estructura como el conjunto de los órganos del poder, menos aquellos que se han creado *ex profeso* para su contrapeso. La distribución de las funciones entre estos órganos – incluyendo aquella que está definida negativamente – no coincide con sus denominaciones tradicionales de “Poder Ejecutivo”, “Poder Legislativo” y “Poder Judicial” pues, como mencionábamos, las funciones más bien se asignan de acuerdo a criterios de idoneidad de los órganos para su ejecución. Las funciones administrativas se asignan a cualquiera de ellos y, viceversa, la Administración Pública conserva en su interior tanto funciones administrativas, como legislativas y jurisdiccionales.

³⁰⁵ VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. Op. Cit., p. 2

³⁰⁶ Vid. 1.1.1, nota 4, *supra*

Tampoco es ocioso reiterar que el desprendimiento de órganos autónomos no concluyó con la autonomización de Tribunales y del Parlamento, sino que continúa hasta la fecha en una tendencia que constantemente pone en entredicho la idoneidad de que determinadas funciones estén a cargo de un cuerpo eminentemente político – o al menos, dirigido políticamente – como es la Administración Pública. Ejemplos claros de ello en nuestro país son los llamados organismos constitucionales autónomos, que se desprendieron del gobierno (nadie hubiera dudado, antes del surgimiento del Instituto Nacional Electoral, que las funciones que realiza éste formaban parte de la administración pública y eran administrativas – como lo siguen siendo), o que surgieron en ampliación de las funciones del Estado (como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).³⁰⁷

La función de gobierno o de conducción política también forma parte de las actividades del poder público y, por lo tanto, también ocupa un lugar dentro del esquema que estamos esbozando. Dicha función va aparejada a la Administración Pública, pues la naturaleza de una implica a la otra, como sugiere el siguiente razonamiento de Alfonso Nava Negrete:

“Por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es poner los medios para la realización concreta o conquista de tales objetivos. Luego la administración sirve para los fines del gobierno. (...) Es incontestable: la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad.”³⁰⁸

Nava Negrete utiliza aquí el término “fines políticos” no en los sentidos restringidos por los que se identifica a la política como la lucha por el poder, el balance constante de intereses opuestos u otras similares, sino en su sentido más amplio, es decir,

³⁰⁷ Para un mayor análisis sobre esta tendencia a la autonomización, *vid.* 4.7.1 *infra*

³⁰⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho Administrativo**. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991, p. 17

refiriéndose a los fines públicos, que conciernen a la comunidad. La consecución de los fines del gobierno requiere de alta dirección y conducción. Como lo explica Roldán Xopa:

“La administración no se limita a “ejecutar” la ley; en el Estado constitucional cumple importantes funciones de conducción. Por tanto, la teoría no puede prescindir de la consideración de que el interés general como concepto que legitima la acción administrativa, supone que el derecho y la organización administrativa deben posibilitar la función constitucional de conducción.”

(...)

“...se debe tener presente que la administración ha sido la institución estatal que ha asumido la función de construir las condiciones de viabilidad de la nación y la construcción de las mismas fuerzas productivas – como se diría en un viejo lenguaje –, o las condiciones del mercado – en otro lenguaje menos clásico –. Resulta más evidente en nuestro país que el Ejecutivo, la administración pública, no ha sido solo el “ejecutor”, o “aplicador” de la ley; por el contrario, en términos de política real, ha desempeñado la función de gobierno, asumiendo en definitiva la construcción del orden jurídico y de la realidad sobre la que operaría. En esa medida, la propia administración ha sido el escenario de disputa por la Nación, dirían [Rolando] Cordera y [Carlos] Tello.”³⁰⁹

Todo esto revela el papel de la Administración Pública no como un mero brazo ejecutor encargado de la simple administración de los bienes públicos, sino como una entidad política que constituye el gobierno. Puede entenderse que la relevancia de la función de gobierno – que comprende nada menos que el diseño y realización del proyecto de Estado, así como el diálogo constante con la opinión pública para su reencauzamiento dialéctico – amerita un control parlamentario que la imbuya de mayor legitimidad democrática y la lleve a buen puerto. Al margen de esto, es indudable el origen político de la función de gobierno:

“La dirección y conducción es una atribución cualificada de los órganos superiores de la administración y es también una responsabilidad constitucional. En tal sentido, cabe analizar tal función de conducción como espacio privilegiado de la discrecionalidad administrativa. El gobierno consiste en decidir la conducción de los asuntos públicos. Un gobierno democrático supone un origen basado en las preferencias del electorado. (...) La opción triunfadora

³⁰⁹ ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, pp. XXIII y 5

*sustenta una legitimidad que le permite dirigir los asuntos públicos en la dirección de su programa político porque esa ha sido la voluntad expresada por los electores*³¹⁰

Queremos hacer notar la proximidad existente entre los conceptos “Administración Pública” y “gobierno”. El presente trabajo se intitula “El control parlamentario de la Administración Pública”, pero bien podría llamarse “El control parlamentario del gobierno”, pues ambos tienen relaciones estrechas: como expusimos, la primera es el ente residual del poder concentrado del que se desprendieron los órganos de contrapeso; mientras que su antecesor se identificaba simplemente como “gobierno”,³¹¹ por lo que su remanente suele conservar el mismo nombre. Ambos constituyen, de manera conjunta, la misma entidad a ser controlada por el parlamento, como si se tratase de un organismo en el que el gobierno es el cerebro y la Administración es el cuerpo.

No obstante, la característica particular de la función de gobierno, identificada como la *alta dirección no subordinada*,³¹² ha dado lugar a que en algunas latitudes se distinga a los órganos encargados de ésta. Esto es solamente nominal y no entraña distinción cualitativa, pues se trata de órganos que forman parte de la misma estructura jerárquica y funcional, y que por comodidad pueden denominarse de manera conjunta como “gobierno” o “Administración Pública”, indistintamente. Asimismo, aún cuando la función de gobierno sea discernible del resto de las funciones administrativas, esta distinción no trasciende hasta la naturaleza de los actos que las integran, como explicó en su momento Gabino Fraga:

“...en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesario para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en

³¹⁰ *Ídem*, p. 56

³¹¹ Independientemente de que al conjunto de todos ellos los denominamos en conjunto como “Gobierno”, con mayúscula, como explicamos al inicio de este trabajo. (Vid. 1.1.1, nota 4)

³¹² “Gobierno (...) es la suma de funciones administrativas que caen en el campo de acción de órganos administrativos supremos, esto es, órganos independientes de todos los demás órganos administrativos” MERKL, Adolf **Teoría General del derecho administrativo**. Editora Nacional. México, 19080, p. 79. Citado por ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 56

*general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno. Sin embargo, la admisión de su existencia no debe entenderse como la admisión de una nueva categoría distinta de las tres que hemos estudiado, pues el elemento nuevo que se encuentra en los actos de gobierno, y que es su finalidad, no afecta la naturaleza jurídica de los actos administrativos en cuyas formas aquéllos se manifiestan.*³¹³

Vemos que, nuevamente, la distinción entre actos de gobierno y el resto de los actos de administración atiende únicamente a la finalidad, al igual que en el caso de la función jurisdiccional. Es decir, ambas funciones (gobierno y jurisdicción) pueden distinguirse bajo el mismo criterio del resto de la función administrativa. Sin embargo, a diferencia del caso de la jurisdicción, en la práctica ha resultado muy difícil disociar la función de gobierno del resto de la Administración Pública. La mejor aproximación a ello es mediante la institucionalización de una burocracia altamente profesionalizada (conocida frecuentemente – incluyendo en nuestro país – como *servicio civil de carrera*). Sin embargo, ésta nunca termina de diferenciarse de la estructura “política” o de gobierno, pues la una requiere a la otra de manera muy estrecha. En palabras de Zippelius:

“El jefe político de una autoridad se halla supeditado al asesoramiento técnico de su ministerio, aún tratándose de decisiones políticas, ya sea en el campo de la política exterior, la económica, financiera o de estrategia militar. Frente al empleado capacitado y experimentado en la administración, el político se halla “en la misma posición en que se encuentra el ‘diletante’ frente al ‘especialista’ (Max Weber).

El requerir ampliamente la capacidad de trabajo del jefe político de la autoridad, presentándole “problemas pendientes” y propuestas de solución que orienten su actividad hacia determinados temas, forma parte de los medios de dirección de la burocracia. Además los burócratas actúan como “cancerberos” (“gatekeeper”) del flujo de información que llega en lo interno al jefe y que reclama su atención.”³¹⁴

Dinámicas de esta naturaleza conservan al gobierno y a la Administración Pública unidos de manera inseparable. Al tratarse ésta, como hemos dicho, del órgano residual

³¹³ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 64

³¹⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 351

del poder centralizado o concentrado, retiene una gran cantidad de facultades y, sobre todo, un gran peso político que tiende permanentemente a la re-acumulación del poder. Ya hemos visto como el parlamentarismo británico ha desembocado en un gobierno centralizado,³¹⁵ pero se trata no de un caso aislado, sino de una propensión natural³¹⁶ que justifica la reflexión deliberada y activa de los mecanismos de control parlamentario que deben implementarse y perfeccionarse continuamente para contrarrestar dicho efecto. En todo caso, en la práctica la función de gobierno se ha mantenido alojada en la Administración Pública (o “el gobierno”), lo que explica la fungibilidad de los términos.

Para terminar la digresión sobre este tema solo queremos anotar que, al distinguir al gobierno como función, es posible identificar en la práctica – esto es, de manera descriptiva – la asignación y ejecución de dicha función por parte de órganos distintos a la Administración Pública. Si bien esto ameritaría un estudio más profundo de lo que implica la función de gobierno y la manera en la que se ha practicado en la realidad, es posible vislumbrar la co-participación que probablemente tienen los órganos autónomos, el Congreso de la Unión o la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, en la alta conducción, definición del proyecto y rumbo nacionales, aún cuando de manera menos preponderante que la manera concentrada en la que tiende a hacerlo el Poder Ejecutivo.

En conclusión, la administración pública es la función residual del Gobierno en exclusión de la legislativa y la jurisdiccional, lo que comprende un amplio conjunto arbitrario de funciones que consisten en la realización de hechos jurídicos y la determinación de situaciones concretas, y que incluyen la función de conducción o *de gobierno*. Por su parte, se conoce con el nombre propio de “Administración Pública” al conjunto de órganos que se mantienen adheridos de manera centralizada al poder político originario, es decir, al gobierno, en exclusión de los que se han ido autonomizando para fungir como contrapeso en cumplimiento al principio de legalidad y, en la medida en que es realizable en la práctica, al principio de división de poderes. Éste es el ente sujeto al control parlamentario.

³¹⁵ Vid. 1.2 y 2.3 inciso 12)

³¹⁶ Vid. 1.3 *supra*

3.5 La dictotomía entre técnica y política.

Un último factor resulta determinante tanto para la teoría como para la práctica del control parlamentario de la administración pública: la dicotomía entre técnica y política. Una excelente y a la vez sucinta descripción de este tema es la siguiente:

“La creciente complejidad de los asuntos públicos reclama profesionalización y tecnificación de los cargos; una respuesta a esta circunstancia ha sido la de nombrar ciudadanos con reconocimiento en sus disciplinas académicas o en el ejercicio de su profesión, en muchas ocasiones sin militancia partidista o participación en actividades políticas proselitistas. Algunos consideran positiva esta tendencia, porque acelera los procesos de especialización de la función pública. Otros la consideran negativa porque implica un desplazamiento de los políticos por tecnócratas sin sentido de compromiso o deuda con el partido en el poder; además, consideran que disminuye el incentivo de los militantes para trabajar en una candidatura específica. La profesionalización ha incrementado la presencia de especialistas en perjuicio de los generalistas (políticos), impactando en las relaciones presidente-administración, presidente-partido y administración-partido. En la actualidad, las burocracias se conciben como neutrales, apartidistas, altamente tecnificadas y la racionalización administrativa se convierte cada vez más en la guía para su operación y funcionamiento.”³¹⁷

Como explicamos anteriormente,³¹⁸ la administración pública nació cuando se distinguió del resto de las actividades del Estado (en un proceso protagonizado por el paulatino empoderamiento del parlamento) y cuando se profesionalizó, durante el despotismo ilustrado, siguiendo la pauta de corrientes como el cameralismo. Este fenómeno engendró eventualmente una “casta de burócratas”, profesionales de la administración, separados de las coyunturas políticas y cuya experiencia acumulada y gran disponibilidad de información, en sus respectivas parcelas, los constituye en un sector casi indispensable para alcanzar los objetivos del gobierno, e incluso para participar en trazarlos. Su influencia no se limita a ciertos cargos especializados, sino que se extiende cada vez más sobre una importante cantidad de decisiones de la Administración:

³¹⁷ SÁENZ, Liébano. *La Presidencia Moderna. Análisis de una Institución que es Urgente Comprender*. Ed. Taurus. México, 2006, p. 145.

³¹⁸ Vid. 3.2.1 *supra*

“En el Estado moderno, la inevitable organización de dominación representa, como tal, un fuerte elemento oligárquico-elitista. La burocracia es, dentro de esta organización, un factor de poder que, por su parte, posee un cierto grado de independencia frente a los órganos políticos de los poderes legislativo y ejecutivo. A través de la elaboración de información y propuestas de decisión, la burocracia ejerce una considerable influencia sobre los dictámenes y resoluciones del parlamento y el gobierno.

En primer término, la burocracia debe su peso específico al hecho de que constituye una estructura de titulares de funciones sólidamente establecida, coordinada, disciplinada y unida, incluso, por un espíritu de cuerpo. Lo debe, en segundo lugar, a su saber técnico, esto es, sus conocimientos especiales, su familiaridad con las disposiciones jurídicas aplicables y su “saber de servicio” que va más allá de los simples conocimientos técnicos, esto es, los conocimientos adquiridos de la experiencia específica del servicio o depositados en actas (Max Weber). En tercer lugar, la estabilidad de la burocracia frente al cambio relativamente rápido de los funcionarios políticos le permite poseer un peso propio y no ser reducida al papel de simple instrumento técnico en manos de los políticos.”³¹⁹

Con la incorporación en la administración pública de técnicas gerenciales y administrativas de origen privado, lo cual ha sido una exigencia de las nuevas condiciones sociales de alta competitividad (por la globalización, las nuevas tecnologías de la información y la diversificación y “empoderamiento” de la sociedad), la importancia del “factor técnica” se ha incrementado y ha hincado sus raíces en la propia concepción de las funciones del Estado, que ya no puede darle la espalda:

“Hacia el mercado, la administración es el agente institucional responsable de garantizar la eficiencia; para lo cual ella misma debe asumirla, pero, aún más, debe hacerlo de manera eficaz. En palabras de Luciano Parejo, la cuestión con la eficacia tiene que ver con la exigencia social de que la administración no solo actúe, sino que resuelva los problemas sociales; el éxito, dice, es un criterio de legitimidad de la administración pública.”³²⁰

Existe una dicotomía sobre el grado de autonomía e influencia que debe tener la burocracia frente a los cuadros “políticos”. Por un lado, por las características que hemos descrito, los técnicos y las decisiones de fundamento técnico son difíciles de controlar

³¹⁹ ZIPPELIUS, Reinhold, *Ídem*

³²⁰ ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 12

por parte de personal que, por estar fuera de esa burocracia, resulta menos calificado o con menos información, capacidad técnica y recursos disponibles. Naturalmente, esto incluye al propio parlamento. Súmase a esto la pregunta crucial sobre cuál es la idoneidad de que las actividades técnicas sean vigiladas y, en última instancia, decididas por funcionarios con antecedentes y criterios exclusivamente políticos, lo que puede redundar en decisiones simple y llanamente equivocadas. En contrapartida, tampoco debe obviarse la imperiosa necesidad de que estos funcionarios “técnicos” sean vigilados, no solo porque sus cargos carecen de legitimación electoral, sino porque lo contrario equivaldría a un poder sin contrapeso, inadmisibles en el Estado democrático.³²¹

“Al interior de las estructuras formales del Estado se forman centros de poder que no aparecen legitimados directamente por una voluntad democrática. Los funcionarios administrativos y los “expertos” en materia económica imponen algunas veces una visión unilateral a la sociedad sobre la forma de abordar o resolver un problema. Las posibilidades de opción democrática se cierran a sólo aquellas que se determinan en estos centros y ellos disminuye la libertad de los ciudadanos. Éstos frecuentemente se ven en la disyuntiva de elegir entre dos programas que son enormemente parecidos, si acaso con pequeñas diferencias de matiz.”³²²

Esta situación ha adquirido enorme importancia en épocas recientes. La creciente desconfianza en la clase política, conocida normalmente como la actual “crisis de la representación”,³²³ ha venido a fortalecer a los “técnicos” frente a los políticos, bajo la

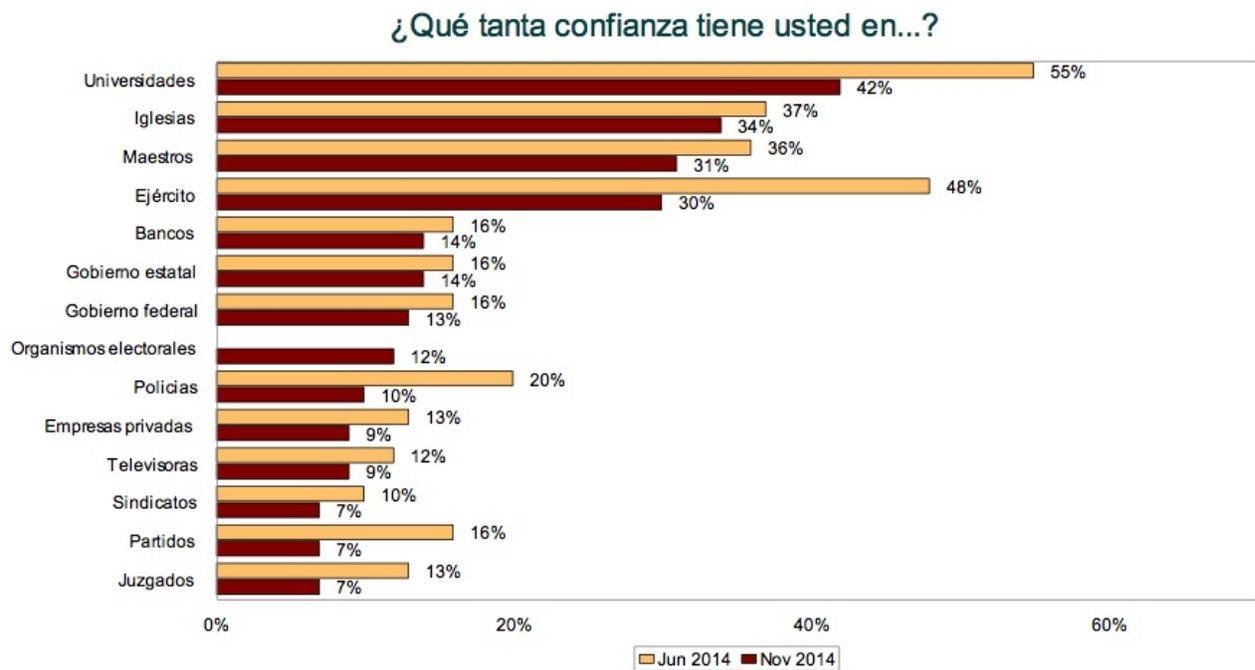
³²¹ Vid. 1.3 supra

³²² ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. *Op. Cit.*, p. 98

³²³ “Se puede decir que la democracia representativa ha sido objeto de críticas prácticamente desde sus inicios, se puede hablar de “crisis” recurrentes desde el ámbito teórico. A principios del siglo XX surgió la crisis de la democracia representativa liberal a partir de la aparición de los partidos en la arena parlamentaria. Los partidos políticos generaron un fuerte rechazo desde dos corrientes de opinión muy diferentes: por un lado, aquellos defensores de un orden político liberal tradicional veían la aparición de los partidos políticos como una invasión perjudicial para el Estado, el cual pasaría de ser el defensor de los intereses generales, a ser la víctima de intereses particulares de corto plazo (Mosca, Pareto y Schmitt); por otro lado, algunos teóricos defendían la soberanía del individuo libre y se oponían a lo que consideraban como una tiranía del partido que acabaría con la libertad de acción y de pensamiento individual en beneficio de organizaciones colectivas dirigidas por élites irresponsables (Luxemburgo).

A finales de los años sesenta y principios de la década de los setenta surgió una nueva “crisis” de la representación política: los partidos continuaron acumulando recursos y se distanciaron cada vez más de los electores. Los militantes fueron perdiendo el carácter fundamental que tenían en la supervivencia económico-política de los partidos, ya que el Estado garantizaba su financiación y las nuevas tecnologías de la comunicación permitirían la transmisión inmediata de los mensajes partidistas a los electores. (...) La transformación del partido de masas a partir de la Segunda Guerra Mundial en partidos catch all implicaría también la desideologización del partido, el fortalecimiento de los dirigentes con respecto a las bases y la búsqueda de un electorado amplio sin requisitos confesionales o clasistas; la función de

noción de que estos últimos no solo carecen de conocimientos necesarios para tomar las decisiones sino que, al haberse constituido en una oligarquía separada de ellos, sus intereses al hacerlo no están alineados con los de sus electores. La magnitud de esta opinión se corrobora cotidianamente con los sondeos que reprueban unánimemente a la mayoría de las instituciones públicas. Para el caso de nuestro país podemos presentar, por ejemplo, la *Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana* que levanta el Grupo GEA-ISA desde 1998, misma que no deja de ser coyuntural (esta edición corresponde a diciembre de 2014), pero que es una muestra de un problema de desconfianza sistémica:



socialización pierde también importancia y la movilización de las masas quedó prácticamente reducida al momento electoral.

(...)

En la actualidad, los individuos participan de redes sociales más complejas y competitivas. (...) la articulación de nuevas demandas (...) resulta enormemente complicada para los partidos políticos, ya que no siempre encajan o no se pueden formular sobre la base de una línea partidista exclusiva. (...) En este contexto, los ciudadanos se alejan de los partidos, es decir, de sus representantes, a través del declive en los niveles de identificación partidista, del descenso en la afiliación, del incremento de la volatilidad electoral y de la valoración negativa de los partidos y de los políticos por parte de los ciudadanos.(...) Aquí surge la idea de una nueva crisis de la representación política. (...) frente al proceso de globalización se está dando una reconfiguración de la política, caracterizada por la diseminación de espacios y formatos de intercambio político. Las arenas electorales del Estado nacional ahora coexisten con otros modos de intercambio político que no se sitúan dentro del marco de la representación territorial en sentido estricto (...) Estos nuevos actores y discursos políticos desafían a la política formalizada e institucionalizada y al sistema de partidos, haciéndoles cambiar constantemente sus pautas de competición electoral y sus lógicas de actuación al introducir nuevos temas y estilos de participación complementarios, así como nuevas lealtades y apoyos redefiniendo, en definitiva, la política institucionalizada.” CABRERA LAVARA, Claudia. Op. Cit., pp. 63-70

Por supuesto, este fenómeno no es exclusivo de México, sino que obedece a razones generalizadas del funcionamiento actual del sistema representativo. Sartori dice al respecto:

“Los políticos son populares en tiempos heroicos, pero pocas veces lo son en los tiempos rutinarios, cuando la política de la democracia se convierte en un confuso y ordinario esfuerzo diario. Los ataques contra los políticos abundan en la denominada literatura antiparlamentaria de finales del siglo XIX, y se han repetido desde entonces. Por tanto, el desencanto, el desencanto y la desilusión por la política, no es nada nuevo. No obstante, cuando Lipset y Schneider (1983) informaron de una “brecha de confianza” entre los ciudadanos y sus representantes elegidos, detectaban una tendencia sin precedentes. En varios países la desilusión y la desconfianza habían aumentado en un crescendo de frustración, ira y, a final de cuentas, un abierto rechazo a la política. Después de todo, nos enfrentamos entonces al surgimiento de la antipolítica, lo que podríamos llamar la política de la antipolítica.”³²⁴

El autor atribuye esta tendencia a varias causas, como la desilusión por el escaso resultado de las luchas ideológicas del siglo XX, la consecuente desaparición de las bases ideológicas, el encumbramiento del “gobierno de la televisión”, y en especial, por la corrupción (añadiría el de la voz: la corrupción *expuesta a la luz de las nuevas tecnologías de la información*, que permiten una mayor indignación por parte de la ciudadanía). Asimismo, es una respuesta a la excesiva “politización” de la administración pública, fenómeno que impide el funcionamiento correcto de la burocracia y que en México no solo ha sido vivido históricamente, sino que hasta hoy en día (y en particular en los niveles de gobierno estatal y municipal) constituye un vicio generalizado de nuestra cultura política:

“Con el fin de seguir dominando el proceso político, los partidos intentan poner bajo su control la creciente fuerza de la burocracia. Esto (...) permite que los puestos claves de la burocracia sean ocupados por los miembros de los partidos.

³²⁴ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. Cit., p. 161

Esta intromisión de los partidos en la burocracia estatal constituye un proceso sumamente negativo. El patrocinio de los cargos corrompe la institución de un funcionariado imparcial, seleccionado conforme a cualidades puramente técnicas; elimina su “distancia del papel” y perturba la interacción, deseable por muchas razones, entre las instancias técnicas y las políticas; además, crea vasallajes fuera de lugar y cultiva el oportunismo. (...)

Así se fortalece la exigencia de anular esta evolución, exigencia que sólo será realista si al mismo tiempo desaparece el motivo para someter la burocracia a un “control interno”. Esto es, que a la vez se plantea la tarea de reducir la multiplicación cancerosa de disposiciones y autoridades, de conformar de manera más simple y transparente el sistema de regulación, de recortar las burocracias y hacerlas así más controlables para las instancias políticas.³²⁵

Al margen de las causas, la consecuencia es identificable: el incremento sustancial de la influencia de los técnicos. En nuestro país esto ha sido particularmente notorio en las últimas tres décadas, acuñándose en la jerga política el término “tecnócratas” para designar a esta nueva corriente política. Refiriéndose a la transformación que vivió el gobierno mexicano en este sentido durante la década de los ochentas (en la que participó activamente como funcionario, pues al final de ese periodo ocupaba el cargo de Oficial Mayor en la Secretaría de Desarrollo Social), Liébano Sáenz explica lo siguiente:

“Hubo cambios en el aparato gubernamental. La inclusión en función de la representación de intereses – corporativa, gremial, de grupo o territorial – cede espacio a la profesionalización de cuadros dirigentes. La crisis económica y las políticas de racionalización del gasto público demandan el surgimiento de una clase gobernante profesional, competente y con apego a los principios propios de la burocracia, tales como la especialidad, el profesionalismo, la imparcialidad y el buen desempeño. Aunque prevalece el dominio de un partido, aparecen otros criterios para la promoción y la estabilidad laboral en la política y en el gobierno, especialmente la profesionalización del servicio público. (...) Este aspecto será central en la discusión sobre la diferencia entre políticos y tecnócratas, tema crucial en el debate al interior del entonces partido gobernante³²⁶

Otra consecuencia de la desconfianza sistémica a la política y a los políticos es la inclinación – muy notoria en nuestro país – de *emancipar* diversas actividades de la

³²⁵ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 354

³²⁶ SÁENZ, Liébano. *Op. Cit.*, p. 35

Administración Pública, asignándolas a órganos autónomos de la política (organización electoral, banco central, información estadística y geográfica, regulación de competencia económica, regulación de telecomunicaciones, acceso a la información pública y protección de datos personales, y eventualmente el propio ministerio público y el combate a la corrupción, más los que se sigan agregando).³²⁷ Los funcionarios independientes que reciben estos encargos operan no solo bajo la librea de expertos, sino también bajo la de “ciudadanos”, esto es, en contraposición a los políticos profesionales, de tan deteriorada imagen frente a la sociedad:

“La autonomía se muestra, además, como el estandarte de una tendencia: la idea persistente de que para el mejor funcionamiento de las instituciones públicas debe garantizarse un ámbito de actuación de los órganos que permita llevar a cabo sus tareas en condiciones de ausencia o menor injerencia de la “política”, y por el contrario, un espacio de libertad que permita que la “técnica” sea el ámbito de decisión administrativa. Ciertamente la tendencia aludida no tiene la desconcentración administrativa como único receptáculo; además, es posible ubicarla en la creación de organismos descentralizados y en los organismos constitucionales autónomos.”³²⁸

El control parlamentario se enfrenta, pues, al reto de que el ente controlado tiene en muchas ocasiones una composición o un funcionamiento altamente tecnificado, no solo por las necesidades del servicio, sino por las exigencias de limitación del poder político. Pero este es un obstáculo que debe superarse, pues la necesidad de ejercer el control se desprende no solo de los principios de la democracia, en la cual no puede existir un poder incontestado, sino también de las propias limitaciones de la técnica. Ésta de manera alguna es suficiente para llevar a cabo de manera absoluta las funciones de gobierno, dada su incapacidad *“para decidir, en último extremo, cuáles son los fines políticos a alcanzar.”³²⁹* Asimismo,

“...en muchas ocasiones, los programas de objetivos y las prácticas administrativas que desarrollan los burócratas adolecen de la ceguera seccional del especialista, de la deficiente capacidad para desechar los esquemas de pensamiento acostumbrados y ajustarse con

³²⁷ Vid. 4.6.1 *infra*

³²⁸ ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 233

³²⁹ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 352

sentido común a las necesidades y particularidades de la situación concreta, pero también de la ambición de poder de los pequeños y grandes potentados de la administración.

La elección de objetivos por los políticos se realiza generalmente en forma menos esquemática, con un mejor “sentido de la situación”, en una “retroalimentación” más sensible con la actitud de los afectados y con la opinión pública.”³³⁰

Lo anterior implica una interrelación inexorable entre técnica y política, una necesidad mutua de estos dos componentes para el buen funcionamiento del Gobierno. Esta vinculación, llevada a ulteriores consecuencias, implica una especie de difuminación de la línea que separa a ambos polos. Roldán Xopa lo explica magistralmente:

“La técnica como expresión de un conocimiento experto obedece en lo fundamental a la lex artis, de la ciencia, así como de la comunidad científica o académica en la que se origina. Sin embargo, no debe perderse de vista que la decisión a la que se incorpora es un acto de poder; como tal deja de pertenecer al ámbito de la ciencia, el arte o el conocimiento puro. Es la ciencia aplicada a un acto de poder público y, por tanto, de la política. En tal sentido debe tenerse cuidado de no caer en la falacia de la técnica que quiere presentar las decisiones como ajenas a la política.”³³¹

El control parlamentario conserva su idoneidad frente a los órganos más tecnificados de la Administración no solo porque el ejercicio que hacen éstos del poder público requiere de legitimación democrática, sino también porque en ese mismo ejercicio se tornan, en mayor o menor medida, irremediablemente “políticos”, como hemos leído. En todo caso: (i) la “politización” de los órganos y decisiones técnicas debe ocurrir en la menor medida posible, solo en la que es inevitable y sin trastocar su naturaleza; y (ii) el control político que se aplique sobre dichos órganos o sobre las decisiones de fuerte trasfondo técnico debe ser respetuoso de los principios del saber experto; si ha de contrariarlos, debería allegarse de algún respaldo de la propia técnica y hacerlo de manera claramente motivada, so pena de incurrir en errores que pueden resultar costosos para la sociedad.

³³⁰ *Idem*, p. 353

³³¹ ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p. 239

Los políticos (incluyendo, por supuesto, a los miembros del parlamento) requieren, pues, de “tecnificarse”, adquirir una preparación cada vez mayor y un asesoramiento profundo, tanto para tomar decisiones de alta complejidad, como para ejercer su función de control y vigilancia sobre dichas decisiones. Con esto, si los técnicos tienden a la politización y los políticos a la tecnificación, es de esperarse que estos extremos aparentemente dicotómicos se acerquen paulatinamente, o por lo menos no tomen mayor distancia.

Por último, si hemos concluido que el control parlamentario sobre la administración es deseable, aún tratándose de decisiones o de órganos de carácter técnico (siempre y cuando respete los límites que hemos referido), se revela la necesidad de que el cuerpo colegiado cuente con los recursos suficientes –materiales, financieros y humanos– para realizar dicho control. Si bien es inevitable que la Administración cuente con mayores recursos³³² e información, pues es ésta quien tiene la responsabilidad de hacer uso de ellos para la resolución de los problemas concretos, es necesario que se garantice un mínimo suficiente para llevar a cabo la función de control. Ya hemos hablado en términos generales de las carencias a las que ha tenido que enfrentarse en este campo el Congreso de la Unión;³³³ más adelante abordamos un poco más este punto.³³⁴

*

*

*

Dicho lo anterior, y una vez que hemos delineado las características de la Administración Pública como ente controlado, su posición frente al parlamento en el marco de la división de poderes, y el alcance del control parlamentario dadas las limitaciones materiales que representa la técnica, en el siguiente capítulo procedemos finalmente a exponer los mecanismos jurídicos concretos a través de los cuales se realiza la función parlamentaria materia del presente trabajo.

³³² “La reglamentación cada vez más perfecta de todos los ámbitos de vida posibles, proporciona una fuerza creciente al aparato burocrático. La legislación se convierte más y más en un asunto de expertos, los únicos que todavía tienen una visión de conjunto de los vínculos normativos de la regulación a adoptar. La burocracia amenaza con emanciparse de la autoridad del parlamento. En la medida en que se hace menos transparente el complejo de normas y se infla más la burocracia, en igual medida se sustrae el ejecutivo al control parlamentario, simplemente porque la capacidad de trabajo y de control del parlamento es limitada.” ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, pp. 353-354

³³³ Vid. 2.4.5 *supra*

³³⁴ Vid. 4.2 letra “b”, *infra*

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONES DE CONTROL PARLAMENTARIO

4.1 La parlamentarización del sistema político mexicano.

Como explicábamos al final del capítulo 2, el sistema político mexicano se encuentra en una etapa de transición: la cadena de hechos históricos que a lo largo del siglo XX constituyeron el “cambio político” se ha visto reflejada, en las últimas dos décadas, en extensas reformas legales y constitucionales que han contribuido paulatinamente a revertir lo que así describía, en 1991, Alfonso Nava Negrete:

“Bien se sabe que en nuestro país la suprema autoridad del gobierno federal radica en el presidente de la República; en otras palabras, que predomina este poder sobre los otros dos, que son el Judicial y el Legislativo, y por lo mismo resulta temerario el simple enunciamiento que el Poder Legislativo puede controlar a un poder que le sobrepasa como es el Ejecutivo Federal.”³³⁵

Apenas a principios de la década de los noventa la Presidencia de la República conservaba una posición totalmente dominante sobre los demás poderes públicos. Sin embargo, los cambios políticos que venían acumulándose desde los sesenta fueron sucedidos por numerosísimos cambios jurídicos: el presidente dejó de ser el árbitro final de las controversias nacionales, en virtud de la reforma de 1994 que fortaleció sustancialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y delegó en el Consejo de la Judicatura Federal y en los Tribunales Colegiados de Circuito la mayor parte de las tareas administrativas y de mera legalidad; también los comicios dejaron de estar controlados por el gobierno, para pasar a ser responsabilidad de un organismo público que adquirió total autonomía en 1996 y que sigue viviendo sucesivas reformas para alcanzar elecciones cada vez más justas y equitativas; se reconoció por primera vez el derecho al acceso a la información pública gubernamental, y se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección

³³⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. Cit.*, p. 57

de Datos, que recientemente alcanzó el rango de organismo constitucional autónomo; también se dotó de autonomía al Banco de México, y se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos; se institucionalizaron diversos campos de la vida pública cuya práctica era inercial, discrecional, ineficiente o incluso inexistente, como el presupuestario, el de responsabilidades administrativas, el de responsabilidad patrimonial del Estado, el de adquisiciones y las relaciones con las asociaciones religiosas, entre muchos otros; se ha implementado el gobierno electrónico en diversos campos, reduciendo la arbitrariedad administrativa y facilitando trámites y servicios; se crearon los Tribunales Agrarios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y se fortaleció la independencia y amplió la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes Tribunal Federal de Justicia *Fiscal* y Administrativa); se reformó profundamente el sistema de justicia penal y se elevaron a la máxima jerarquía los derechos humanos (si bien estas dos reformas están en etapas tempranas de implementación); y se aprobaron la reelección, las candidaturas independientes, las iniciativas populares, los referenda, y diversas intervenciones del Senado en el nombramiento de funcionarios; también se eliminó el “veto de bolsillo”. Se han creado, en total, más de diez organismos constitucionales autónomos³³⁶ que dejan muy en entredicho la concepción tripartita de la teoría de división de poderes.

Podríamos hacer una lista mucho más larga de reformas, pero lo que queremos apuntar es su denominador común: que poco a poco han reducido, a menos a nivel federal, la discrecionalidad casi absoluta de que gozaba la administración pública. Este cambio en la dirección de la balanza ha sido posible, entre muchas otras cosas, gracias a la reversión de esta otra circunstancia expuesta por nuestro autor en el mismo 1991:

*Es ocioso seguir fortaleciendo el Congreso de la Unión mediante reformas a la Constitución para que aquél ejerza un control político sobre la administración pública federal, ya que nunca tendrá la fuerza y autonomía suficientes para llevarlo a cabo auténticamente. Hace falta que la mayoría de los legisladores en cada cámara no sean del partido oficial, pues éste y el gobierno son una y la misma cosa.*³³⁷

³³⁶ Vid. 4.6.1 *infra*

³³⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. Cit.*, p. 62

Desde 1997, cada tres años se ha refrendado – incluyendo en 2015, pues el senado no cambia su composición en la elección intermedia, con lo que se alcanzan siete trienios consecutivos – un equilibrio institucional en el cual el partido del Presidente de la República no tiene mayoría en ambas cámaras del Congreso. Es decir, a juicio de nuestro autor, ya no sería ocioso “seguir fortaleciendo al Congreso de la Unión mediante reformas a la Constitución para que aquél ejerza un control político sobre la administración pública federal.” Las condiciones actuales ya permiten la implementación y efectiva utilización de mecanismos de control parlamentario que hace unas décadas eran impensables.

Un estudio de 2008³³⁸ da cuenta de la reciente incorporación en gran cantidad de gobiernos presidenciales de África, América, Asia y Europa de mecanismos de control de tradición parlamentaria, como el voto de confianza, la presencia de los ministros en el congreso, preguntas, interpelaciones, mociones de censura y la disolución del congreso. Esta es una tendencia de racionalización del sistema presidencial que, más allá de dogmas teóricos, busca un objetivo concreto: incrementar la rendición de cuentas horizontal de la administración pública y cumplir así con los cometidos de la antigua doctrina de división de poderes, lo cual cada día resulta más necesario frente a la tendencia a la concentración del poder que se presenta el Estado contemporáneo.

También en los Estados Unidos de América se presenta el creciente fenómeno de un mayor control parlamentario, como respuesta tanto a la gran frecuencia con que se presentan gobiernos divididos, como a los cada vez mayores alcances e influencia del gobierno:

“Since the late 1960s, according to such scholars as political scientist Joel Aberbach, Congress has shown increasing interest in oversight for several major reasons. These include the expansion in number and complexity of federal programs and agencies; increase in expenditures and personnel, including contract employees; the rise of the budget deficit; and the frequency of divided government, with Congress and the White House controlled by

³³⁸ VALADÉS, Diego. **La parlamentarización de los gobiernos presidenciales**. Op. Cit.

*different parties. Major partisan disagreements over priorities and processes also heighten conflict between the legislature and the executive.*³³⁹

La presentación que haremos de los mecanismos específicos de control parlamentario apunta precisamente a ese objetivo: a identificar el arsenal de instrumentos de que se puede servir el congreso mexicano para constituirse en un contrapeso real para el gobierno, que no se limite a la mera vigilancia formal o al control sobre las reformas legislativas promovidas desde Los Pinos, sino que sea un factor que corrija e incida en el actuar de la administración pública en el día a día. Cabe remarcar que la existencia y posibilidad de crecimiento de estos mecanismos no implica, ni sostenemos que sea conveniente o necesaria, la máxima expansión del Congreso sobre la Presidencia de la República ni la adopción total de todas las vías por las cuales ésta deba ser limitada por aquél; esto, por el contrario, fácilmente devendría en una tiranía del congreso, o en un infuncional asambleísmo que mermaría la estabilidad y capacidad de actuación del gobierno. Por el contrario, el diseño de los pesos y contrapesos requiere tomar en consideración: (i) los mecanismos inversos, es decir, los que controlen, encaucen y pongan límite al Congreso de la Unión; (ii) las capacidades institucionales de las Cámaras y de sus integrantes para realizar adecuadamente las funciones que se les pretende encomendar; (iii) el esquema de incentivos en el sistema; y (iv) la gran cantidad de implicaciones de carácter práctico.

Así, nuestro catálogo de instrumentos de control parlamentario más bien pretende permitir la visualización de los mecanismos posibles con los cuales se puede “balancear” el sistema, pues son muy variados y normalmente no son abordados mas que a nivel muy general, y sin considerar su fenomenología. Esta amplitud de opciones y carencia de su análisis concreto, aunado a que las combinaciones que pueden obtenerse con ellos son potencialmente innumerables, se traduce en que la mera posibilidad de su

³³⁹ “Desde finales de la década de los sesenta, de acuerdo con académicos como el politólogo Joel Aberbach, el Congreso ha mostrado un creciente interés en el control de la administración por diversas razones. Éstas incluyen la expansión en tamaño y complejidad de los programas y agencias federales; el crecimiento de gastos y de personal, incluyendo contratistas; el incremento del déficit presupuestal; y la frecuencia de los gobiernos divididos, con el Congreso y la Casa Blanca controlados por partidos políticos distintos. Las profundas divisiones partidarias respecto de las prioridades y de los procedimientos también avivan el conflicto entre la legislatura y el ejecutivo.” KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. ***Congressional Oversight Manual. CRS Report for Congress.*** Congressional Research Service. Washington D.C., 2007, p. 1

implementación suele perderse de vista, incluso en momentos en los que la transformación política de nuestro país demanda soluciones creativas para institucionalizar la nueva distribución del poder.

La activación de la función de control sobre el gobierno tiene efectos concretos. Un control efectivo sobre la administración genera, en este orden: (i) incremento en la eficiencia y probidad del sujeto controlado; (ii) reducción de la corrupción; (iii) como consecuencia de las dos anteriores, un mayor desarrollo económico; y (iv) el fortalecimiento del estado de derecho y de la vigencia de los derechos fundamentales de la población. Esta no es una simple lista de buenos deseos, pues dichas relaciones de causalidad han sido observadas e incluso cuantificadas en diversos estudios:

“The World Bank Institute (WBI) and the Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC) have recently highlighted that it is a policy process that defines the relationship between legislative oversight and corruption. Legislative oversight comprises of oversight tools that a legislature adopts plus supporting conditions and the socio-political context. Desired policy outcome is reduced corruption and input is legislative oversight.”³⁴⁰

Si el control legislativo tiene entre sus objetivos la reducción de la corrupción, es de presumirse que bajo las condiciones adecuadas tiene bastante éxito, pues es posible identificar cuantitativamente una mayor prevalencia de la corrupción en entornos de menor vigilancia parlamentaria:

“The results show that political institutions seem to be extremely important in determining the prevalence of corruption. In short, democracies, parliamentary systems, political stability, and freedom of press are all associated with lower corruption”³⁴¹

³⁴⁰ “El Instituto del Banco Mundial y la Organización Global de Parlamentarios Contra la Corrupción han remarcado recientemente que lo que define la relación entre control legislativo y corrupción es un proceso de *política pública*. El control legislativo comprende los mecanismos de control parlamentario que implemente la legislatura, así como sus condiciones de soporte y el contexto sociopolítico. El producto deseado de la política pública es la reducción de la corrupción, y su insumo es el control legislativo.” WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. **Improving Democratic Accountability Globally. A Handbook for Legislator on Congressional Oversight in Presidential Systems.** Ottawa, noviembre de 2013. p. 2

³⁴¹ “Los resultados muestran que las instituciones políticas parecen ser extremadamente importantes para determinar la prevalencia de corrupción. En resumen, las democracias, los sistemas parlamentarios, la estabilidad política y la libertad de prensa están todas asociadas con una menor corrupción”. LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; y REIS

Las variables utilizadas por Lederman, Loayza y Reis Soares abarcan 178 países para el periodo comprendido entre 1975 y 1999. Sus resultados muestran una alta correlación entre corrupción y control del parlamento por parte del gobierno, y una correlación inversa entre corrupción y tiempo de estabilidad democrática, que es utilizada como una medida de aproximación a la existencia de mecanismos de pesos y contrapesos – es decir, mecanismos de control:

“Presidential system, executive control of houses, and democratic stability are variables determining the presence of checks and balances mechanisms in the system. Presidential Systems and executive control of the legislative houses make the executive more independent and less subject to checks from other Powers, thus reducing accountability. Time of democratic stability allows for institutional learning and development of checks and balances mechanisms adequate to the particular culture and political tradition, thus increasing accountability, besides giving time for other political institutions to have its effects completely felt.”³⁴²

Otras investigaciones han esclarecido la relación entre corrupción y desarrollo económico, lo que refuerza la utilidad práctica de los mecanismos de control del poder:

“Research has affirmed significant negative impact of corruption on economic growth. Mauro’s (1997) examination of more than a 100 countries offered a quantitative estimate of this effect. He found that if a given country was to improve its corruption score by 2.38 points on a ten-point scale, its annual per capita GDP growth would rise by over half a percentage point.”³⁴³

SOARES, Rodrigo. **Accountability and Corruption. Political Institutions Matter.** Policy Research Working Paper No. 2708. The World Bank. Office of the Chief Economist. Noviembre de 2001. p. 4

³⁴²“El sistema presidencial, el control por parte del Ejecutivo de las cámaras, y la estabilidad democrática son variables que determinan la presencia de mecanismos de control en el sistema. Los sistemas presidenciales y el control del Ejecutivo sobre las cámaras hacen a éste más independiente y menos sujeto al control de otros poderes, reduciendo así la rendición de cuentas. El tiempo de estabilidad democrática permite el aprendizaje institucional y el desarrollo de los mecanismos de control adecuados para esa cultura y tradición política en particular, incrementando así la rendición de cuentas, además de dar tiempo a que se perciban plenamente los efectos de otras instituciones políticas.” *Ídem*, p. 16

³⁴³ “La investigación ha reafirmado el significativo impacto negativo de la corrupción en el crecimiento económico. El estudio de Mauro (1997) de más de cien países ofrece una estimación cuantitativa de este efecto. Encontró que si un país determinado mejora su índice de corrupción en 2.38 puntos sobre una escala de 10, el crecimiento anual de su PIB per cápita se incrementa en más de medio punto porcentual.” WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. *Op. Cit.*, p. 1

Los mecanismos de control parlamentario a través de los cuales se realiza esta función de disminución de la corrupción están inscritos dentro de la categoría más general de la *rendición de cuentas*, que comprende también la transparencia, los controles verticales (electorales y mecanismos de participación ciudadana), y otros controles horizontales (el control jurisdiccional, por ejemplo). En otras palabras, el control parlamentario de la administración pública debe considerarse parte integral del sistema de rendición de cuentas, cuyo buen funcionamiento redundará en una mejor función pública, menores índices de corrupción, mayor representatividad y democracia, y en última instancia en mayor bienestar. Es pertinente, entonces, presentar con más detalle las características y funcionamiento específico de este importante sistema.

4.2 Los mecanismos de control parlamentario como instrumentos de rendición de cuentas.

a. El concepto de rendición de cuentas. Toda vez que los mecanismos de control parlamentario forman parte del sistema de rendición de cuentas, los parámetros que determinan el correcto funcionamiento de éste son una brújula para el diseño de aquéllos. En esta materia es poco lo que podemos agregar al clásico ensayo de Andreas Schedler, que define con precisión el concepto:

“la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”³⁴⁴

Ejemplos de la primer dimensión a la que se refiere el autor son las obligaciones de transparencia, de fundamentación y motivación, de petición y de audiencia, o de rendición de informes; ejemplos de la segunda son la rendición de cuentas electoral, las

³⁴⁴ SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. No. 3, junio de 2007. p. 12

sanciones punitivas (administrativas, civiles, penales, etcétera), o la limitación activa de la discrecionalidad del funcionario (tanto a través de la activación de contrapesos en el marco del sistema de división de poderes, como a través del ejercicio de mecanismos de democracia participativa).

Es muy útil tener en mente estas dos dimensiones (información/justificación y forzamiento/coacción) para verificar la eficacia del sistema de control parlamentario: la continua recepción de informes carentes de motivación, o con motivaciones sin sustento fáctico; así como la incapacidad de utilizar medidas concretas para modificar la conducta del ente controlado o para sancionarlo, son síntomas de que el contrapeso institucional no está dando resultado:

“...para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una “estructura de incentivos” compatible con el mantenimiento de la norma.”³⁴⁵

La rendición de cuentas, y en consecuencia el control parlamentario como uno de sus subsistemas, debe contar con medios suficientes para hacer realidad la disuasión e incluso la sanción de los sujetos controlados, aunque siempre obedeciendo al principio de proporcionalidad:

“El espectro de las posibles sanciones que acompañan ejercicios efectivos de rendición de cuentas es muy amplio. En principio, la norma de la “proporcionalidad” exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la ofensa. En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional. En política, las herramientas más comunes de castigo a las malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera de un político.”

³⁴⁵ *Ídem*, p. 17

*Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas.*³⁴⁶

Además, el alcance de la rendición de cuentas es amplísimo. No puede limitarse el control únicamente al Presidente de la República o a los secretarios de Estado, sino que se justifica la supervisión, vigilancia y control sobre todos los funcionarios que de una u otra manera ejerzan el poder, siempre y cuando en realidad tengan capacidad decisoria:

*“...la rendición de cuentas se dirige a quienes cargan con responsabilidad. Sus destinatarios son los actores decisorios, no los súbditos pasivos. Conciérne a quienes ejercen el poder, con un mínimo de libertad y autonomía, no a aquellos que están subordinados al poder.”*³⁴⁷

Este principio tiene una amplia aplicación en los Estados Unidos de América, donde el sistema presidencial construido sobre la clásica división tripartita no ha impedido que el Congreso ejerza sus funciones de control no solo sobre el presidente o los secretarios de Estado, sino sobre el actuar cotidiano de toda la administración. Diversos funcionarios de cada una de las agencias gubernamentales comparecen regularmente ante las comisiones de las cámaras no para dar informes genéricos, sino para conseguir la aprobación de sus programas y del financiamiento de cada uno de ellos, con lo cual los parlamentarios inciden las políticas públicas de manera directa.³⁴⁸

La rendición de cuentas, por supuesto, no se limita a los controles parlamentarios, sino que también está a cargo de auditorías, tribunales, contralorías, órganos reguladores especializados, comisiones de ética o disciplinarias, y un sinnúmero de entidades gubernamentales. Los controles que se ejercen entre entidades públicas, es decir, al interior del propio Gobierno, reciben el calificativo de “horizontales”. Por su parte, la propia ciudadanía también debe participar activamente en el control del poder, en primera instancia a través de las elecciones y mecanismos de democracia directa como

³⁴⁶ *Ídem*, pp. 18-19

³⁴⁷ *Ídem*, p. 26

³⁴⁸ *Vid. 4.3.2 infra*

plebiscitos y referenda, y en segunda instancia a través de asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC's), la práctica del cabildeo, la integración de órganos mixtos, el ejercicio de una prensa crítica y libre, el uso de mecanismos de democracia participativa, y un largo etcétera. Estos controles son los llamados “verticales”:

“La responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomiendan a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Finalmente, con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales.

(...)

En esencia, la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.”³⁴⁹

A estos controles, Schedler agrega los transnacionales, es decir, los que se llevan a cabo por organismos internacionales³⁵⁰ o a través de vías diplomáticas: el sistema interamericano de protección de derechos humanos y organizaciones como *Amnesty International* y *Human Rights Watch* son buenos ejemplos.

³⁴⁹ SCHEDLER, Andreas. *Op. Cit.*, p. 33

³⁵⁰ Es interesante observar el paralelismo entre los mecanismos transnacionales de control del poder con el fenómeno de concentración transnacional del poder, lo cual reafirma la tesis de que el poder implica por sí mismo el surgimiento de mecanismos de control. Más aún, se observa el paralelismo entre la consolidación del Estado durante la Edad Media frente a la consolidación del poder transnacional hoy en día, lo cual es coherente y, a la vez, corrobora la tendencia del poder a su expansión y concentración. (*Vid. 1.3 supra*) Dice Valadés: “Con la misma lógica que el surgimiento del Estado operó para desmontar las instituciones predemocráticas medievales, parecen actuar las nuevas formas del llamado Estado supranacional. (...) La experiencia europea puede ser paradigmática, y está generando otras formaciones análogas, a escala, en diferentes partes del mundo. (...) No se trata de una cuestión especulativa, sino de relevancia institucional. Los instrumentos de control conocidos están previstos para las manifestaciones del poder nacional.” VALADÉS, Diego. *El Control del Poder. Op. Cit.*, pp. 18-19

Por último, restan dos puntos que deben considerarse para la comprensión de las “tensiones internas” del sistema de rendición de cuentas. Primero, el problema de los controles recursivos, esto es, la clásica cuestión de quien guarda a los guardianes (*Quis custodiet ipsos custodes?*),³⁵¹ sobre la que podemos decir que su mejor solución práctica – aunque no dirima la cuestión filosófica de fondo – ha sido el establecimiento de un control “en red”, es decir, no piramidal, sino mutuo, en el más puro estilo de los pesos y contrapesos. Y segundo, la necesidad de que, para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, resulta indispensable que el controlador (para efectos de nuestro trabajo, el parlamento o congreso) cuente con preponderancia sobre el sujeto controlado al menos en lo que respecta al mecanismo de control aplicado:

“Por lo menos en su esfera de jurisdicción, que puede ser estrechamente circunscrita, el controlador debe ser más poderoso que el controlado. Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario. De esta manera, si cuenta con la autorización legal, la protección institucional y los recursos materiales adecuados, un “David” institucional investido de poderes muy delimitados puede enfrentarse con éxito a un “Goliath” estatal dotado de poderes muy amplios.”³⁵²

b. Condiciones de funcionamiento. Las condiciones específicas que garanticen el funcionamiento de los mecanismos de control parlamentario, aparte de su mera previsión jurídica, son muy diversas. Ya hemos señalado en el primer capítulo la especial importancia que tienen el sistema de partidos, el sistema electoral, los derechos de las minorías al interior del parlamento y la disciplina o indisciplina partidista, todo lo cual contribuye a la independencia de los parlamentarios frente al gobierno y a la alineación de incentivos para que a éstos “les convenga” controlar a aquél. Estas condiciones deben tomarse consideración para el diseño de los mecanismos de control: por ejemplo, ante cada uno de ellos es conveniente realizar el cuestionamiento sobre quién es, y más importante, quién *debería ser* el sujeto idóneo para utilizarlo: ¿la mayoría, o debe otorgarse como prerrogativa de la minoría, o incluso a los

³⁵¹ *Ídem*, pp. 36-37

³⁵² *Ídem*, p. 35

parlamentarios en lo individual? ¿a través de qué órgano: la comisión, el pleno? ¿ambas cámaras, solo una? ¿es aplicable el voto secreto? ¿qué tiempos deben establecerse, qué involucrados deben participar en la contraparte gubernamental? Esta es la clase de preguntas deben formularse (y responderse) para la implementación y ejercicio cotidiano de estos instrumentos de contrapeso.

También inciden en su efectividad los recursos que tienen los parlamentarios a su disposición; el contra-equilibrio que generen otros órganos del Estado y factores de poder (como los tribunales o los medios de comunicación); y en general el complejo arreglo en que consiste la realidad constitucional específica del Estado. Dice Valadés, acertadamente, que *“los controles funcionan como un sistema. Cada uno de los instrumentos tiene efectos en el comportamiento de los demás”*.³⁵³ Añadiríamos que no solo los controles tienen interacción entre ellos, sino también con una mirada de factores culturales, políticos, económicos y sociales. Como referíamos *supra*,³⁵⁴ el diseño constitucional (la “ingeniería constitucional”, como la ha bautizado Sartori), aparece así como una vía adecuada, pero de manera alguna suficiente, para configurar un sistema de pesos y contrapesos efectivo:

*“Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales se cifran, como es sabido, en una determinada forma de gobierno, de la que las previsiones de la Constitución escrita son sólo un componente. A ellas han de sumarse las convenciones constitucionales, la práctica de los órganos implicados y los hechos singulares de la vida política, todo ello atravesado por la presencia ineluctable de los partidos políticos. La Constitución ofrece así el marco normativo en el que ha de configurarse una realidad no solo jurídica, cuya concreta definición admite una pluralidad de formulaciones; tantas cuantas sean sean políticamente posibles en esa estructura de Derecho.”*³⁵⁵

Otro aspecto de efectos transversales en la efectividad del control parlamentario es la duración de los periodos de sesiones. Todas las actividades parlamentarias resienten profundamente dicha calendarización. Largos periodos de sesiones redundan en un

³⁵³ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 12

³⁵⁴ Vid. 1.3 letra “a”, *supra*

³⁵⁵ REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. Op. Cit., p. 73

Congreso fortalecido y permanentemente vigilante, mientras que periodos cortos y muy espaciados merman sus funciones, las cuales no pueden ser suplidas por comisión permanente alguna que, por definición, es un órgano accesorio, subsidiario, cuya verdadera necesidad no queda clara. Covián³⁵⁶ ha señalado que la breve duración de los periodos de sesiones, así como la convocatoria “cerrada” de las sesiones extraordinarias (esto es, la imposibilidad de tratar asuntos distintos a los que contempla la convocatoria) tienen como origen la tradición monárquica en virtud de la cual el gobierno impone condiciones que debilitan al contrapeso que le representa el parlamento. Y aunque ese no fuera su origen, claramente es su consecuencia. Sempé Minvielle es de la misma opinión:

“En muchos países, el Parlamento tiene periodos fijos de sesiones. El régimen de sesiones responde a la preocupación de los constituyentes de fijar un marco rígido a los poderes del Parlamento.

El origen de ese sistema se encuentra en el hecho de que los monarcas no querían una actividad muy intensa del Parlamento. Se ha mantenido así por interés del gobierno para evitar que durante todo el año existan críticas parlamentarias y por el interés de sus miembros.”³⁵⁷

Por último, resulta obvio que los recursos materiales, financieros y humanos a disposición del parlamento influyen grandemente en su capacidad institucional. En este rubro nuestro Congreso de la Unión ha mejorado considerablemente en las últimas dos décadas, por un lado, pero ha mantenido rezagos importantes, por el otro. Su fortalecimiento ha incluido la sustitución de la ineficiente Contaduría Mayor de Hacienda por la actual Auditoría Superior de la Federación; la creación del Instituto Belisario Domínguez, sucesor del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado; la creación de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados (de Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de Estudios Sociales y de Opinión Pública,

³⁵⁶ COVIÁN ANDRADE, Miguel. **Teoría Constitucional. Volumen Segundo**. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004, pp. 548-554

³⁵⁷ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Op. Cit.*, p. 248

entre otros);³⁵⁸ la creación del Centro de Estudios Internacionales *Gilberto Bosques* del Senado; la implementación de gran cantidad de recursos informáticos; la institución de bibliotecas, archivos y fuentes documentales, así como la apertura de nuevos canales de información; la creación del Canal del Congreso; la ampliación y profesionalización del personal de asesoría y apoyo; la renovación y crecimiento de la infraestructura física (entre los que destaca la polémica nueva sede del Senado, en la esquina de Insurgentes y Reforma); y en general un abanico importante de servicios parlamentarios. El crecimiento del presupuesto da cuenta de esta expansión, como se ve en la siguiente gráfica tomada del *Reporte Legislativo 2012*.³⁵⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados de los años indicados.
* Para el año 2013 las cifras corresponden al monto contemplado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

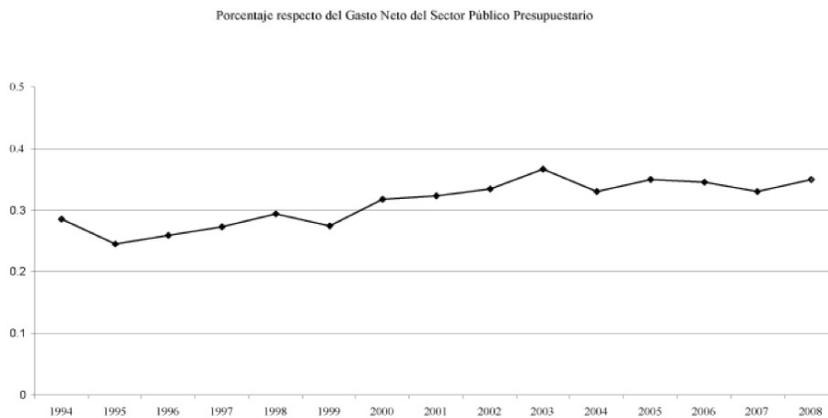
Sin embargo, contra lo que sostiene habitualmente la opinión pública, y que es justamente alimentado por el descrédito de la clase política, este incremento no es excesivo si lo vemos comparativamente, sino que más bien ha colocado a nuestro congreso en una posición solvente, no particularmente ostentosa. La siguiente tabla,

³⁵⁸ Estas oficinas son análogas al Congressional Research Service del Congreso norteamericano, que tiene alrededor de 700 funcionarios entre abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, analistas de defensa y política exterior, politólogos, administradores y científicos “duros” (biólogos, químicos, etcétera), organizados en cinco divisiones de investigación. KAISER, Frederick M. *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 113

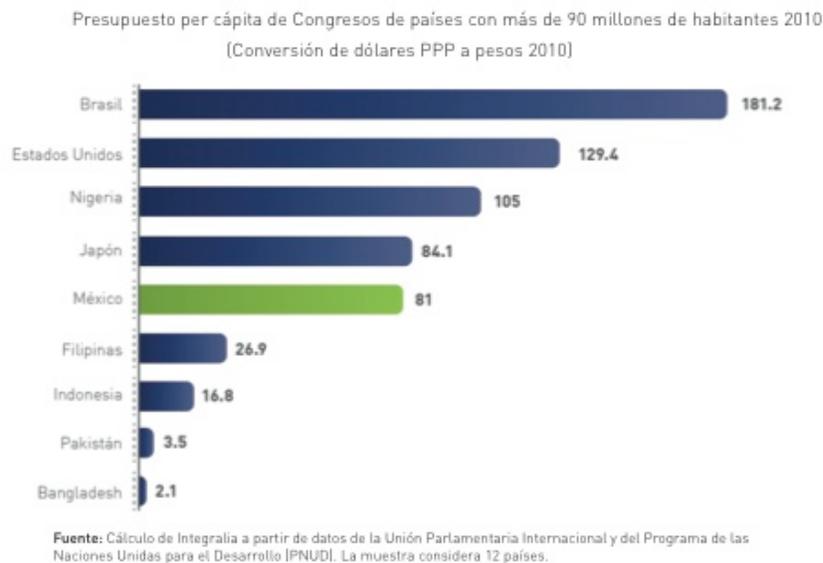
³⁵⁹ UGALDE, Luis Carlos. *Op. Cit.*, p. 26

trabajo de Khemvirg Puente,³⁶⁰ muestra esta evolución presupuestaria en relación con el gasto total del sector público, respecto del cual el Poder Legislativo representa menos del 0.4%. Su incremento es de solo una décima porcentual para el periodo 1994-2008:

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO 1994-2008



Tampoco se trata de una cantidad demasiado alta en un análisis comparado. La siguiente gráfica, del mismo *Reporte Legislativo 2013*, presenta el presupuesto de los congresos de varios países con más de 90 millones de habitantes:



³⁶⁰ CASAR, Amparo, MARVÁN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, en MERINO, Mauricio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2010, p. 395

Aquí caben dos reflexiones: primero, que a pesar de ubicarse a la mitad del espectro total (es decir, incluyendo países desarrollados y países en vías de desarrollo), la posición de nuestro país en relación con los países desarrollados es inferior, lo que se sostiene incluso si lo comparamos con Francia y Alemania (que no aparecen en la gráfica), cuyos parlamentos cuentan con presupuestos per cápita superiores al nuestro a pesar de ser países que, a diferencia de los graficados, tienen menor población que México. Es de pensarse que una sociedad más compleja reclama un parlamento más profesional y capaz.

Y segundo, que la ponderación per cápita permite estimar la carga fiscal que representan los parlamentos, pero no es idónea para apreciar sus capacidades institucionales, para lo cual resulta conveniente, de manera adicional, ponderar dichas cantidades entre el número de legisladores, que en nuestro país es alto. Este es un análisis más detallado del que corresponde a nuestros fines: en todo caso, es evidente que nuestro Congreso de la Unión no está financiado en exceso, sino más bien en una medida razonable en la que aún cabe cierto margen de crecimiento. Cuestión aparte es el ejercicio justificado y transparente de estos recursos, campo en el que aún se presenta un alto grado de opacidad, discrecionalidad y dispendio.³⁶¹

La eficiencia de nuestro congreso también presenta aspectos cuestionables. Ha vivido un importante fortalecimiento institucional, como recién describimos, pero subsisten graves deficiencias en uno de sus elementos operativos más importantes: el sistema de comisiones. Tenemos un número excesivo de ellas (de los más altos del mundo) pues suelen crearse como recompensa política para quienes las presidirán, en una suerte de combinación entre “reparto del pastel” y “creación de pastel”, evento protagonizado por los Grupos Parlamentarios al inicio de cada legislatura. Es de esperarse que estas comisiones improvisadas carezcan de personal capacitado, de relaciones interinstitucionales sólidas y en general de un marco de trabajo adecuado para cumplir

³⁶¹ *Ídem.*

sus funciones. Las siguientes tablas, tomadas del *Reporte Legislativo* en cita, explican la situación a la que nos referimos:

Número de comisiones legislativas por tipo de Cámara en el mundo, 2012

Número de comisiones	Cámaras bajas y unicamerales	Cámaras altas	Total de órganos legislativos
Menos de 10	34	18	27
10 - 19	52	13	51
20-29	21	8	20
30-39	9	1	10
Más de 40	8	3	19
Total	124	43	127

Fuente: Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. La muestra considera 127 países.

Número de comisiones por legislatura

Legislatura	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
Años	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015
Diputados	40	43	44	44	56
Senado	48	48	59	59	62

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BÁEZ Carlos, Adriana. "Comisiones y coaliciones legislativas", en *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. Coord. Luisa Béjar Algazi. UNAM-FCPyS/Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de México LVI Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, México. 161-188 pp. RIVERA Sánchez, José Abel. "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", En *Política y Gobierno*, Vol. XI, núm. 2. CIDE, México.

Puede verse que nuestro número de comisiones está muy por encima de los estándares internacionales. Nuestra cámara baja es la cuarta con más comisiones en el mundo -56-, mientras que el país desarrollado más cercano en este índice es Gran Bretaña, con 38. Por su parte, nuestra cámara alta es la que tiene más comisiones en el planeta, con 62, mientras que el país desarrollado que más se le acerca es España, con 27. También se aprecia que esta proliferación de comisiones ha sido constante las últimas cinco legislaturas, por lo que no son de extrañar la dispersión ineficaz del poder parlamentario ni la falta de profesionalismo e incumplimiento generalizado de las actividades encomendadas a las comisiones: no se reúnen con periodicidad, no generan informes, hay escasas comparecencias de sectores sociales o de entes gubernamentales, y en general no ejercen un control vigoroso sobre la administración pública. Muchas no reciben asunto alguno, y la mayoría tiene rezagos en la dictaminación de los que sí

tienen. Por si fuera poco, todo esto no tiene consecuencia jurídica o política alguna.³⁶² Estas comisiones intervienen en gran cantidad de los mecanismos de control parlamentario que enumeramos en los apartados 4.3 y subsecuentes, según la naturaleza de cada uno. Sin duda ésta es una de las principales áreas de oportunidad para el fortalecimiento del Congreso de la Unión.

Por último, hay que recordar que la lista de mecanismos de control parlamentario que presentamos en este capítulo no es ni pretende ser exhaustiva, y en primer lugar porque no podría serlo: como señalamos anteriormente,³⁶³ los sistemas políticos son producto no solo de una concepción teórica, sino también de un proceso histórico que, naturalmente, es único, y por lo tanto los dota de configuraciones y de instituciones de inmensa diversidad. Incluso los mecanismos más comunes que exponemos aquí, cuya presencia es habitual en la mayoría de los Estados democráticos, suelen ser producto de combinaciones históricas caprichosas más que de razonamientos teóricos *ex ante*.

Por lo anterior, es totalmente factible la existencia de mecanismos de control parlamentario “excéntricos”, *ad hoc* a las circunstancias específicas del sistema político de que se trate. Nada impide, por supuesto, que la realidad mexicana llegara a alumbrar una institución de este género. Sin embargo, esta maleabilidad no implica que los mecanismos puedan asumir cualquier forma caprichosa: su limitación natural son los propios principios que los justifican, es decir, los principios del parlamentarismo, de la rendición de cuentas y de la democracia.

4.3 Instituciones de control financiero.

Al observar la historia del control parlamentario es claro que las asambleas representativas iniciaron su gran ascenso cuando decidieron arrogarse un control de carácter financiero. Como dicen Gutiérrez *et. al.*, “*la idea de la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y*

³⁶² *Idem*, pp. 66-80

³⁶³ *Vid. 1.3 supra*

de gasto.³⁶⁴ La aspiración de control del poder no es un mero diseño teórico, sino que tiene su origen y respaldo en los intereses concretos de los representados. Y es en este apartado (en sus bolsillos) en donde resultan más inmediatos dichos intereses. Un ejemplo elocuente es el propio constitucionalismo de Estados Unidos, que nació precisamente a la voz de *no taxation without representation*, como un movimiento emancipador de una corona que recaudaba impuestos (el furor lo desataron las *Townshed Acts* de 1767 y la *Tea Act* de 1773) sin que admitiera representantes de las colonias norteamericanas en el parlamento: este solo hecho motivó el activismo del *Boston Tea Party* y, poco tiempo después, la guerra de independencia. Como se ve, no hay manera de exagerar la importancia de la representación y control parlamentarios en materia financiera.

La evolución de la materia fue muy paulatina pues empezó, como hemos dicho, tan solo en la determinación de los impuestos, para pasar después a la presupuestación y a la fiscalización:

“Históricamente el primer instrumento en aparecer fue el concerniente a los ingresos en la Carta Magna británica (1215, apartados 12 y 14); el segundo aspecto, correspondiente a la asignación de partidas, surgió con el Bill of Rights en Inglaterra (1689, apartado IV), y el relativo al control del gasto fue producto de la Constitución francesa de 1791 (cal. III, art. 1º).”³⁶⁵

De estos humildes orígenes, meramente recaudatorios, las facultades parlamentarias en materia financiera han evolucionado a la par de la complejidad de la vida social, y comprenden hoy en día no solo la aprobación de los sofisticados sistemas fiscales del Estado, sino también la elaboración del Presupuesto conforme al cual ha de gastarse lo recaudado, la fiscalización de su ejercicio, la aprobación del endeudamiento público, y en general la supervisión de las finanzas públicas.

³⁶⁴ GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001. p. 15

³⁶⁵ *Ídem*, p. 19

“El catálogo de asuntos que podrían formar parte de esta función financiera es muy extenso, pudiendo citarse entre otros los siguientes: la imposición de contribuciones, la aprobación del presupuesto anual del gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial.”³⁶⁶

Como es comprensible, la política de gasto extiende sus ramas a lo largo de todo el aparato gubernamental, por lo que el control sobre aquella implica un estrecho dominio sobre éste: por ejemplo, el control de la deuda pública pasa pronto a determinar una parte de la política exterior, y el control del déficit o de los montos asignados a cada programa gubernamental termina por fijar los alcances del Estado de bienestar:

“De origen preponderantemente fiscal, esta función ha sido extendida hasta convertirla en minuciosa vigilancia al influjo de la obra gubernamental sobre los fenómenos de cada economía nacional y sus relaciones con las economías de otros países; entre ellos, los empréstitos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público ocupan lugar destacado y son motivo para el debate entre los grupos partidistas que integran al parlamento.

Como consecuencia de este debate y de las condiciones económicas imperantes en un país, el presupuesto puede tener matiz conservador o avanzado, según sean aumentadas las partidas para defensa, enseñanza, seguridad social, pago de la deuda externa u otros propósitos o compromisos, y refleja así el sentido de la trayectoria política de un gobierno”³⁶⁷

El sistema presidencial norteamericano, construido sobre el principio rígido de separación de poderes pero conducido de manera muy pragmática, ha ampliado los alcances de las facultades financieras del Congreso mediante un minucioso control no solo sobre la recaudación, el gasto o la deuda, sino incluso sobre la operación cotidiana de las dependencias y agencias gubernamentales. Es de particular relevancia el mecanismo de “asignaciones” (*appropriations*), por el cual se determinan objetos de gasto muy específicos. Más adelante³⁶⁸ presentamos a detalle este sistema, pues

³⁶⁶ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, p. 137

³⁶⁷ *Ídem*, pp. 136-137

³⁶⁸ *Vid. 4.3.2 infra*

constituye un ejemplo radical de la amplitud que puede alcanzar el control parlamentario en materia financiera:

“The power of the purse: The Constitution provides that “No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law.” Each year the Committees on Appropriations of the House and Senate review the financial practices and needs of federal agencies. The appropriations process allows the Congress to exercise extensive control over the activities of executive agencies. Congress can define the precise purposes for which money may be spent, adjust funding levels, and prohibit expenditures for certain purposes.”³⁶⁹

El poderoso nexo conceptual entre finanzas públicas y representación ha justificado que, en muchas ocasiones, las cámaras bajas o de representación popular gocen de privilegios en estas funciones, en detrimento de las cámaras altas, de representación territorial o estamental (tal como ocurre en nuestro país). Asimismo, vale la pena señalar que así como los efectos del control financiero pueden extenderse a la mayor parte de las políticas públicas, el control financiero puede ejercerse no solo mediante instrumentos específicos en esa materia, sino también mediante diversos mecanismos de control parlamentario. Por ejemplo, en México la determinación de los ingresos no demanda un acto específico, sino el uso de la facultad legislativa ordinaria; la malversación de fondos públicos puede indagarse mediante comisiones de investigación y sancionarse mediante juicio político y declaración de procedencia; y la supervisión general de las finanzas públicas es una actividad compleja que puede llevarse a cabo tanto a través del control programático³⁷⁰ como del control vía información.³⁷¹ En esta virtud, algunos de los controles financieros los abordamos en el apartado referente a la facultad legislativa.³⁷²

³⁶⁹ “El poder de la bolsa: La constitución señala que “ningún monto será pagado por la Tesorería sino como consecuencia de asignaciones previstas por ley.” Cada año los Comités de Asignaciones de la Cámara y del Senado revisan el ejercicio financiero y las necesidades de las agencias federales. El proceso de asignaciones permite al Congreso ejercer un control extenso sobre las actividades de las agencias ejecutivas. El Congreso puede definir los propósitos específicos a los que se podrán destinar egresos, ajustar los niveles de financiamiento, y prohibir gastos para ciertos propósitos.” KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 5.

³⁷⁰ *Vid. 4.9 infra*

³⁷¹ *Vid. 4.5 infra*

³⁷² *Vid. 4.6.2 infra*

La complejidad técnica de la materia requiere normalmente de una importante cantidad de recursos humanos altamente especializados e institucionalizados, lo que tiende a equiparar en este punto, con toda proporción guardada, al parlamento con el gobierno, pues en ambos casos se trata de órganos cuyo origen es político pero que realizan el grueso de sus funciones a través de subalternos “técnicos” o de consultores.³⁷³ Nuestra Cámara de Diputados creó para este efecto el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, con lo cual se aproximó al modelo estadounidense que descansa desde 1974 en la *Congressional Budget Office*, que cuenta con alrededor de 200 profesionales, 60% de ellos con grados académicos avanzados en economía o políticas públicas, lo que la convierte en una burocracia sofisticada que se asemeja a los órganos ejecutivos.³⁷⁴ De igual manera, es necesario un cuerpo especializado para el control del ejercicio del gasto público, actividad tan vasta y compleja que normalmente es asignada a un órgano con independencia técnica que hace las veces de auditor externo.³⁷⁵ En todo caso, estas dilatadas estructuras están justificadas por las necesidades técnicas:

“El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública se halla vinculado desde épocas muy tempranas al concurso de instituciones especializadas que brindan a las cámaras el soporte y las indicaciones técnicas que precisan para conocer en qué medida se han respetado sus decisiones en materia de ingresos y gastos públicos. El Parlamento es un órgano político que representa al pueblo y se elige según criterios políticos. Los parlamentarios lo son, no porque posean conocimientos técnicos especializados en una o varias materias. (...) De ahí que necesiten del auxilio técnico para desarrollar sus cometidos en este terreno.”³⁷⁶

Para el estudio de los instrumentos de control financiero es bueno tener en mente que, en contraste con algunos mecanismos de control de efecto disuasivo, discursivo o de apelación a la opinión pública, el control presupuestario y la fiscalización de la cuenta pública se distinguen por el carácter directo y detallado con el que pueden controlar al gobierno, tanto al autorizar en qué puede gastar el dinero (lo que implica autorización

³⁷³ Vid. 3.5 *supra*

³⁷⁴ KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 129

³⁷⁵ Vid. 4.3.2 *infra*

³⁷⁶ MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *El Control del Legislativo sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública*, en *El Poder Legislativo en la Actualidad*. Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pp. 125-126

para prácticamente cualquier actividad, aunque sea de manera genérica), como al supervisar el adecuado ejercicio de dicho presupuesto y, en caso contrario, al determinar las responsabilidades políticas, administrativas o penales que correspondan.

4.3.1 El presupuesto.

El presupuesto es un mecanismo de control parlamentario que surgió como una evolución del control sobre la recaudación. Explican Gutiérrez *et. al.*, citando a Dicey:

“Hasta antes de que las constituciones comenzaran a determinar las reglas del gasto, los impuestos autorizados no eran otra cosa que un regalo al monarca. Con la aprobación del gasto por parte de órganos de representación, se diferenciaron el patrimonio público del Estado y el patrimonio privado de los monarcas.”³⁷⁷

La aprobación del presupuesto es un mecanismo de control del gobierno de gran profundidad, pues prácticamente cualquier actividad realizada por éste implica el ejercicio de recursos financieros. En consecuencia, el nivel de participación y de autoridad que tenga el parlamento en su elaboración y aprobación es crucial en el equilibrio de fuerzas institucional. Asimismo, el grado de control que ejerza dependerá de la propia relevancia que tenga el presupuesto aprobado frente a la realidad del ejercicio de gobierno, relevancia que puede resumirse contestando estas dos preguntas: ¿Cuál es el nivel de detalle sometido a aprobación parlamentaria? ¿Cuál es la capacidad del gobierno de desapegarse de los gastos aprobados?

El nivel de autoridad parlamentaria en el proceso presupuestario tiene que ver con la capacidad de éste de establecer previsiones presupuestarias, y que en su versión más pura implicaría que el parlamento tuviera una “hoja en blanco” en la que pudiera establecer los gastos que desee. Sin embargo, esto es impracticable e incluso indeseable, pues a final de cuentas el presupuesto debe ser elaborado, idealmente, por el sujeto que se encargará de ejercerlo y que, en consecuencia, conoce a detalle las necesidades del servicio. Asimismo, la enorme complejidad del gobierno actual implica

³⁷⁷ GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 19

que se requiere de un amplio cuerpo técnico para preparar el proyecto. Por lo anterior, *“la regla es que la iniciativa en la materia corresponde de manera exclusiva a los gobiernos. Algunas Constituciones, empero, admiten matices en cuanto a este rasgo.”*³⁷⁸ Entre estos matices se encuentran la facultad “supletoria” de presentar la iniciativa, si el gobierno no lo hace (Bolivia, Austria); o la intervención de órganos no pertenecientes a la administración pública en la elaboración el proyecto, tal como el propio parlamento (Panamá) o, en el interesante caso de Costa Rica, por una oficina técnica independiente cuyo titular tiene un nombramiento de mayor duración que el del periodo presidencial.³⁷⁹

Con todo,

*“la tendencia dominante consiste en que el gobierno tenga la exclusividad en la iniciativa del presupuesto, y está bien que así sea; pero en la medida en que los congresos, por la vía legislativa, puedan condicionar parcialmente las políticas de gasto, influyen de manera importante en las políticas públicas y reducen los márgenes de decisión unilateral del gobierno.”*³⁸⁰

Ahora bien, ni el parlamento ni el gobierno pueden decidir el contenido del presupuesto con absoluta libertad, pues esta decisión está sujeta a limitaciones, denominadas *inflexibilidades presupuestarias*, que condicionan por anticipado montos importantes y que transfieren la decisión del gasto a otros momentos y a otros actores. Los ejemplos más notorios son los compromisos financieros con acreedores (incluyendo pago de deuda y sus intereses) y contratistas (como el pago de obras y servicios plurianuales); los sueldos de los empleados (en especial si gozan de garantías de estabilidad en el trabajo); el financiamiento de programas ya aprobados (en especial si sus beneficiarios tienen derechos adquiridos); o las previsiones presupuestarias establecidas en leyes o decretos distintos del presupuesto, y que obligan a los gobiernos a destinar ciertos ingresos a ciertos fines (como la constitución de fondos de reserva, la imposibilidad de reducir el presupuesto de ciertos organismos o conceptos en relación con el ejercicio anterior, la obligación de destinar cierto porcentaje del gasto a determinado sector,

³⁷⁸ *Ídem*, p. 39

³⁷⁹ *Ídem*, pp. 40-41

³⁸⁰ *Ídem*, pp. 37-38

etcétera). Entonces, la capacidad de control del parlamento disminuirá en la medida en que se considere que está *obligado* a aprobar ciertos gastos para el pago de estos conceptos, en el establecimiento de los cuales su participación puede ser elevada (como en la reglamentación del gasto en leyes) o mínima (como en la celebración de contratos para obra pública o en la contratación de empleados del gobierno).

Asimismo, dado que el proyecto de presupuesto suele ser elaborado por el propio gobierno, el control del parlamento dependerá de si tiene autoridad suficiente para modificar por completo este presupuesto o si tiene que respetarlo en algunos conceptos (líneas programáticas, gastos específicos considerados “intocables”, etcétera). Por último, la definitividad del presupuesto ya aprobado también es un factor importante en el grado de autoridad del parlamento: si el gobierno tiene derecho de veto o de realizarle múltiples adecuaciones, o si simplemente tiene la capacidad *de facto* de ejercer el gasto al margen del presupuesto, entonces el control parlamentario evidentemente será mucho menor.

Por otra parte, el nivel de agregación y de detalle del presupuesto es relevantísimo para la importancia de este mecanismo, pues aún si nominalmente existe control presupuestario, si el presupuesto se limita a consignar cantidades muy abultadas o conceptos muy generales, la discrecionalidad de su aplicación será elevada, y no existirá control alguno sobre lo que disponga el gobierno en el ejercicio del gasto público. Por el contrario, si el nivel de detalle llega, por ejemplo, a la autorización de cada uno de los empleados del gobierno, o a cada uno de los gastos, el control será sumamente estricto (naturalmente, esto implica inconvenientes para la agilidad de la acción gubernamental por lo que, como con todos los mecanismos de contrapeso, debe encontrarse el punto de equilibrio que permita la eficacia y a la vez confiera el mayor control).

De igual manera, es natural que existan supuestos razonables en los que el gobierno pueda realizar o dejar de realizar gastos previstos en el presupuesto autorizado, tal como casos de emergencia, órdenes judiciales, ahorros o sobrecostos imprevistos, etcétera. Sin embargo, ésta es una puerta por la que pasa una excepción a la autoridad

del presupuesto, por lo que de su tamaño dependerá la importancia de este último, y en consecuencia la del control que ejerce el parlamento a través del mismo.

Por último, el nivel de participación del parlamento en el proceso presupuestario depende de los siguientes dos factores:

- 1. La capacidad técnica:** El presupuesto de egresos de un Estado es un ejercicio sumamente complicado, por lo que su elaboración y modificación requiere de una burocracia de tamaño considerable y especializada en la materia, lo cual suele requerir cierta continuidad en los cargos técnicos. Si el Parlamento carece de este valioso recurso, estas actividades recaerán en el ministerio de hacienda o de finanzas del Estado, limitando de manera considerable la capacidad de controlar del órgano colegiado; y
- 2. El tiempo disponible:** en algunos Estados, el tiempo que se destina a la elaboración, modificación y aprobación del presupuesto es sumamente corto, al menos en la parte que corresponde a la participación del Parlamento. En estos casos, aún si se dispone de una burocracia especializada de tamaño adecuado, poco será lo que pueda elaborar o modificar, y el nivel de detalle también disminuirá significativamente. Por el contrario, si la participación del parlamento en el proceso presupuestario se extiende a través del año calendario, el control que se ejerza por esta vía se incrementará sustancialmente.

4.3.1.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación.

De conformidad con la Constitución Política, el presupuesto de los gastos a los que ha de destinarse la recaudación federal en nuestro país es expedido únicamente por la Cámara de Diputados a través de un decreto anual denominado *Presupuesto de Egresos de la Federación* (frecuentemente abreviado como “PEF”), que comprende no solo los gastos de la Administración Pública Federal, sino también los del Poder Judicial de la Federación, los de los organismos constitucionales autónomos (con la notoria

excepción del Banco de México) y los del propio Congreso de la Unión, así como las participaciones y aportaciones a las entidades federativas. El texto constitucional dice:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83,³⁸¹ el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Hasta julio de 2004, el tiempo con el que contaba la Cámara de Diputados para analizar, modificar y aprobar el PEF era de los más cortos del mundo, tan solo treinta días (del 15 de noviembre al 15 de diciembre), cuando en el resto del mundo oscila entre los 60 y los 90 días.³⁸² Ello no siempre fue así, pues como hemos referido en el capítulo 2, en diversas épocas de nuestra historia hemos contado con un Congreso preponderante: la Constitución de 1857 establecía la totalidad del segundo periodo de sesiones para analizar el presupuesto.³⁸³ La reforma de 2004 incrementó el plazo a 68 días, mejorando el control que se ejerce con este instrumento.

³⁸¹ El 1º de octubre, fecha de toma de posesión del cargo de Presidente de la República.

³⁸² GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, pp. 137-174

³⁸³ "Artículo 68. El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente; á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo."

La autoridad de la Cámara en el proceso presupuestario se ha enfrentado a múltiples obstáculos producto del rezago histórico en la práctica de los controles parlamentarios. Así describía Nava Negrete la situación imperante a principios de los noventa:

“Si la Cámara de Diputados tuviese todos los elementos técnicos y humanos para hacer una revisión de fondo sobre el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación, habría base para pensar que con tal intervención podría controlar políticamente a la administración pública, pues podría aumentar, restringir, o modificar las cantidades que en proyecto asigna el Ejecutivo Federal a cada una de las dependencias o entidades de la administración pública federal, pero en la práctica no sucede así. No, porque dicha Cámara carece totalmente de recursos técnicos para proponer y hacer cambios en las cantidades que se asignan a cada secretaría de Estado o a alguna de las principales entidades paraestatales, no habría forma de discutir por qué más o por qué menos a cada una de ellas.

*Así que en nuestra vida “parlamentaria”, la Cámara de Diputados suele convertir su intervención en un trámite burocrático sin que se cumpla políticamente el ejercicio de un control que seguramente lo pensó el Constituyente de 1916-1917. Es, como lo calificó el maestro Gabino Fraga, una simple autorización administrativa, cuando debió tener todo el ropaje de una ley, instrumento de control político”.*³⁸⁴

Las limitaciones técnicas, aunadas a la disciplina de partido y a la mayoría absoluta que ostentaba el partido del Presidente, desdibujaron el proceso presupuestario. La participación de la Cámara de Diputados no solo era insignificante, sino que incluso era irrelevante, pues los gobiernos no tenían necesidad de apegarse a lo aprobado:

“Entre 1918 y 1928 hubo un solo cambio a los presupuestos propuestos por el Ejecutivo Federal, y apenas llegó al 0.1% (...) en 1932 y 1937 la iniciativa presidencial fue alterada alrededor de 1%, aunque en 1934 el cambio alcanzó el 6%. Entre 1939 y 1953, los presupuestos tuvieron pequeñas modificaciones del 0.1% al 0.2%. La última modificación ocurrió en 1960 cuando el presupuesto fue aumentado 0.1%.

(...)

La segunda característica de la relación entre Ejecutivo y Legislativo es la abdicación por parte del Congreso para supervisar que la ejecución del gasto público se sujetara a los lineamientos y montos autorizados. Wilkie (1978) encuentra que, a partir de 1935, los gastos

³⁸⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. Cit.*, p. 50

*ejercidos exceden a los gastos proyectados, discrepancia que aumenta significativamente a partir de 1942 (...) Los desfases más notorios entre los gastos proyectados y los realmente ejecutados ocurrieron en la administración de Luis Echeverría, cuando la diferencia fue de entre 100 y 200 por ciento. La misma tendencia se observa en la contratación de empréstitos. En este caso, la diferencia entre los montos proyectados y los contratados entre 1960 y 1971 osciló entre 1000 y 2000 por ciento. Todo ello sin que el Congreso emprendiera acción alguna ante el desorden presupuestario del Ejecutivo.*³⁸⁵

Como en el caso de muchos otros mecanismos de control, la situación comenzó a revertirse con la dispersión del control del Congreso de la Unión, a partir de 1997, lo cual desencadenó enfrentamientos políticos, primero, y luego reformas que fortalecieron a la Cámara de Diputados en el ejercicio de esta importante atribución. La primicia fue el último presupuesto del presidente Zedillo, en cuya negociación ocurrió lo siguiente:

*“El momento más significativo en esta nueva relación [en la que el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados] se vivió en el proceso de aprobación del gasto público para 2000. Debido a la cercanía de la elección presidencial y a un enfrentamiento entre Legislativo y Ejecutivo iniciado por Carlos Medina Plascencia al contestar el último informe presidencial de Ernesto Zedillo en septiembre de 1999, fueron requeridos dos periodos extraordinarios. En este contexto, el bloque opositor intentó imponer al Ejecutivo y su partido un dictamen de gasto público alternativo, el cual fue rechazado por un escaso margen producto de la deserción de algunos miembros del PT del bloque opositor. En votación inmediata fue valorado un proyecto del PRI, el cual terminó en empate: 246 votos a favor y 246 votos en contra. Tras días de intensa negociación, fue aprobado un gasto público casi por unanimidad, el cual contenía diversos cambios directamente tomados tanto del dictamen opositor como del proyecto del PRI.*³⁸⁶

El enfrentamiento se reeditó en 2004, cuando el presidente Fox vetó el Presupuesto para 2005. Fue un acto polémico, pues del texto constitucional no es claro si las observaciones del Presidente son aplicables para el decreto del PEF, pues solo están previstas para el proceso legislativo ordinario. La Suprema Corte de Justicia dio la razón al Presidente de la República, argumentando que la Constitución “no prohíbe” el veto, y

³⁸⁵ CARPIO CERVANTES, Enrique. *El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priísta al gobierno sin mayoría*, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006. p. 177

³⁸⁶ *Idem.* p. 189

ordenando a la Cámara de Diputados que diera trámite a las observaciones que le remitió la presidencia, con lo cual redujo el control parlamentario en la materia. No nos corresponde aquí analizar la pertinencia de la decisión, lo cual en sí mismo es un tema amplio y polémico. Baste decir que la academia se encuentra casi unánimemente inclinada hacia la improcedencia del veto, e incluso la propia Corte estuvo muy dividida al respecto, con una votación de apenas seis votos a favor.³⁸⁷ Esto indica que una ponderación distinta del equilibrio constitucional en juego bien pudo – y podría – justificar una decisión favorable al Poder Legislativo.³⁸⁸ El cambio de redacción que se hizo en agosto de 2011 al artículo 72, apartado “B” de la Constitución (para eliminar el “veto de bolsillo”) hace necesaria una nueva interpretación sobre esta cuestión.

Las reformas políticas, decíamos, vinieron acompañadas de reformas legales. La vetusta Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de 1977, fue reformada en 1994, 1996 y 2003. Sin embargo, su estructura era insuficiente para las nuevas circunstancias, por lo que fue abrogada en marzo de 2006 para dar lugar a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (“LFPRH”), que reordenó y redujo la discrecionalidad del proceso presupuestario. Fijó la estructura del PEF, alineó egresos con programas, estableció medidas de responsabilidad fiscal (como el control del déficit, fondos de reserva, dictámenes de impacto presupuestario, la política de gasto, o los procedimientos especiales para hacer uso de ciertas partidas) y reguló pormenorizadamente el régimen de sueldos y salarios, el gasto federalizado, subsidios y donaciones, los fideicomisos públicos y los compromisos plurianuales, entre otros.

³⁸⁷ Nava Escudero ha recopilado los postulados sostenidos – antes y después de la decisión de la Corte – por la doctrina mexicana. Su resultado es que la mayoría de los estudiosos rechazan la posibilidad de que el presidente formule observaciones. Los que encontró son los siguientes: “*En libros de texto, manuales o cursos: De la Garza, Arteaga Nava, Burgoa Orihuela, Tena Ramírez, Chapoy Bonifaz y Faya Viesca. En diccionarios jurídicos: González Oropeza y Quiroz Acosta, y Carpizo. En monografías sobre la materia y otros libros jurídicos: Gutiérrez, Lujambio y Valadés; Carpizo; Carbonell; Priego Álvarez, y la extraordinaria obra de Góngora Pimentel. En artículos de revista que tratan específicamente sobre el veto presupuestario: González Oropeza; Suzán Reed; Alvarado Esquivel; Arteaga Nava; Reséndiz Núñez; Gómez Martínez, y Flores Medina. A favor de la procedencia del veto presupuestario —con base en el material jurídico a mi alcance—, encontré un solo autor (es probable que existan otros) que defiende esta postura: Arroyo Moreno.*” NAVA ESCUDERO, Óscar. **Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos**, en **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 17, Julio-diciembre de 2007

³⁸⁸ El mejor estudio en la materia probablemente es el de GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. **El Veto al Presupuesto de Egresos de la Federación**. Ed. Porrúa. México, 2005. El ministro Góngora formuló voto particular en el caso.

El nuevo marco jurídico no solo redujo la discrecionalidad, sino que amplió los niveles de agregación del PEF, lo cual, como hemos mencionado, fortalece al presupuesto como mecanismo de control parlamentario. Este nivel de detalle es muy superior al de los presupuestos subnacionales, problema que pretende abatirse con la homologación de la contabilidad gubernamental.³⁸⁹ Las organizaciones de la sociedad civil IMCO y FUNDAR (esta última como parte de la iniciativa internacional *International Budget Partnership*, que publica el *Open Budget Index*), así como la consultora *ARegional*, mantienen índices de transparencia presupuestaria que evalúan anualmente el progreso en este campo para el gobierno federal y para cada una de las 32 entidades federativas. Sus resultados demuestran que aún existen grandes áreas de oportunidad para mejorar los presupuestos en México. El presupuesto federal aprobó por primera vez el *Open Budget Index* en 2012, con 61 puntos de 100. Comparativamente es una muy buena calificación, pues la mayor parte de los gobiernos obtienen resultados mucho peores.³⁹⁰ Por su parte, los últimos resultados de las entidades federativas son los siguientes:

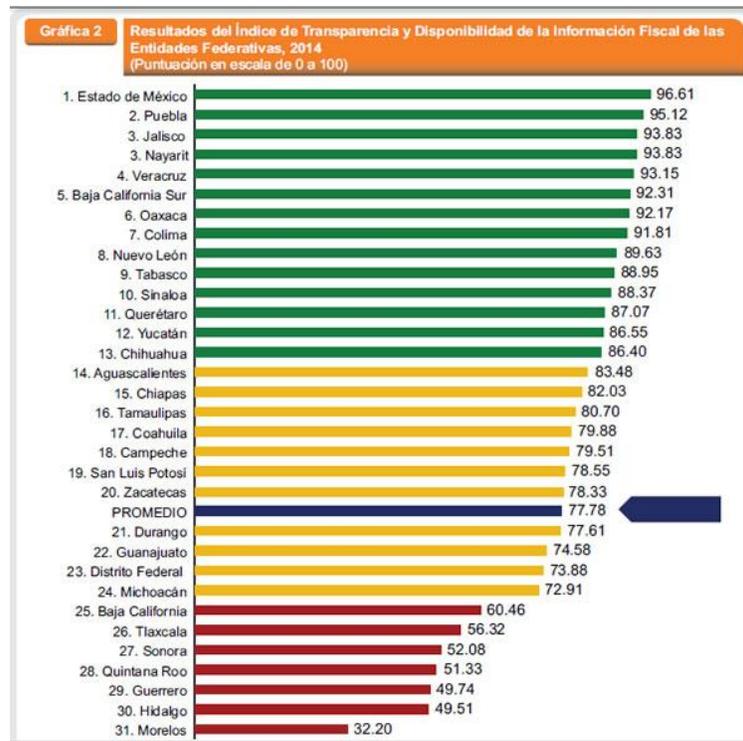


Fuente: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

³⁸⁹ Esta homologación tuvo como punto de partida la reforma constitucional de 7 de mayo de 2008, seguida de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de ese mismo año. Dicha ley estableció un régimen transitorio de implementación del nuevo sistema de contabilidad homologado, mismo que sufrió modificaciones en noviembre de 2012. Actualmente se encuentra en etapas incipientes.

³⁹⁰ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Open Budget Survey 2012*. En colaboración, para México, con FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Washington D.C., 2012. p. 49

El índice de *ARegional* contempla no solo el presupuesto, sino otra información de carácter fiscal y financiero. Sus resultados para 2014 fueron los siguientes:



Fuente: www.adnpolitico.com/gobierno/2014/06/19/ranking-el-indice-de-transparencia-fiscal-de-los-estados

Más allá de las reformas concretas que recomiendan estos índices (cada uno de los cuales cuenta con metodologías muy atendibles para mejorar la transparencia del presupuesto) consideramos que existen dos campos en los cuales el control parlamentario en materia presupuestaria puede fortalecerse: primero, el relativo a las adecuaciones presupuestarias; y segundo, el relativo a las capacidades técnicas y el procedimiento de discusión del presupuesto:

A. La LFPRH establece en su Título Tercero, Capítulo III, así como en los artículos 19 y 21, diversos supuestos bajo los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública – bajo coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público – pueden hacer gastos no previstos en el PEF sin aprobación de la Cámara de Diputados, y que en resumen son:

- (i)** erogaciones con los excedentes de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, que deben asignarse primero a diversos fondos de estabilización y conceptos de gasto predeterminados; cubiertos dichos conceptos y montos de reserva, los excedentes son aplicados por el gobierno federal sin control parlamentario, salvo una notificación posterior (art. 19, último párrafo);
- (ii)** en los casos de ingresos menores a los proyectados, la LFPRH establece la prelación en que deben hacerse las reducciones del gasto. El detalle de los “recortes” es establecido por el Ejecutivo Federal unilateralmente, tan solo informando a la Cámara en caso de que la disminución de ingresos sea menor al 3%, y consultándola sobre los ajustes si la disminución es superior al 3% (art. 21, fr. III, incisos b) y c), y último párrafo); y
- (iii)** el caso que más socava la autoridad parlamentaria, que consiste en adecuaciones presupuestarias “siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades” (art. 58), con el único requisito de notificar a la Cámara cuando las adecuaciones representen una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo o de la entidad, tras lo cual el desdeñado órgano parlamentario, a través de la Comisión de Presupuesto, “podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones”. Hay una leve atenuante a esta enorme excepción a la autoridad del PEF, pues para la reducción del financiamiento a ciertos programas se exige obtener la “opinión” de la Cámara de Diputados (mismo artículo en cita), con afirmativa ficta y sin que dicha opinión sea vinculante.

Estas previsiones son de dudosa constitucionalidad, pues trasladan la determinación del gasto de la Cámara de Diputados – que tiene esa facultad por mandato de la Carta Magna – a la Administración Pública. Es comprensible la necesidad de esta flexibilidad para incrementar la eficacia del gobierno, pero también es indudable que existe aquí un amplio margen para fortalecer el control parlamentario. Sin embargo, no proponemos que esto deba hacerse irreflexivamente, pues es necesario que la Cámara incremente su capacidad técnica para que pueda asumir mayores responsabilidades. El excelente estudio en materia presupuestaria coordinado por Luis Carlos Ugalde presenta el

siguiente testimonio (anónimo, por obvias razones) de un alto funcionario de la Secretaría de Hacienda:

“La Secretaría de Hacienda tiene amplias atribuciones en la ley para conducir el gasto. Que tenga incluso algunas facultades discrecionales, argumenta un ex funcionario de Hacienda: “Es una forma de hacer que las cosas funcionen y maniobrar frente a recursos escasos y a una tendencia cada vez mayor del Congreso para gestionar recursos para el clientelismo político. Si se le ataran las manos a Hacienda sin profesionalizar al Congreso, la consecuencia sería un desastre mayor”, concluye el mismo entrevistado.”³⁹¹

B. En línea con lo anterior, el nivel de participación de la Cámara de Diputados en la elaboración del presupuesto tiene enormes limitaciones, pues no dispone de capacidad técnica para modificar de manera sustantiva el proyecto remitido por el Presidente de la República. Las inflexibilidades presupuestarias han oscilado entre el 80% y el 94% del gasto total, sin que la Cámara tenga capacidad de reducirlas, por lo que tiene que conformarse con un presupuesto susceptible a negociación de alrededor de 10% del monto total, conocido en el argot parlamentario como “bolsa negociable” o “piñata”.³⁹² Es sobre lo anterior que se hacen modificaciones, incrementos o reducciones, que en promedio, entre los años 2000 y 2012, alcanzaron tan solo el 4% del monto total.³⁹³

No solo se reasigna un porcentaje reducido, sino que no se hace como un mecanismo de control. Lo reasignado corresponde por lo general a gasto clientelar en beneficio de la base electoral de los diputados. Esto no es un fenómeno aislado o un mero acto de corrupción, sino una antigua práctica que en los Estados Unidos ha sido enormemente debatida y que se conoce como *pork barrel*.³⁹⁴ El hecho de que las negociaciones presupuestarias se contraigan a estos conceptos implica que las modificaciones parlamentarias no cumplen con la función de limitar el ejercicio arbitrario del poder (aunque satisfagan el aspecto representativo, pues los miembros del parlamento obtienen beneficios concretos para sus votantes. Problema aparte son los múltiples y

³⁹¹ UGALDE, Luis Carlos. *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. Integralia – Senado de la República. México, 2014. p. 15

³⁹² *Ídem*, p. 68.

³⁹³ *Ídem*, p. 64.

³⁹⁴ CITIZENS AGAINST GOVERNMENT WASTE. <http://cagw.org/>

documentados casos de corrupción en el ejercicio de estos recursos). Ugalde³⁹⁵ y Roldán Xopa³⁹⁶ coinciden en señalar que a esto se ha reducido la aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados. En otras palabras, la capacidad institucional del controlador no le permite asumir la responsabilidad de conducir la política de gasto, sino que se limita a abordarla de manera fragmentada y en atención a intereses particulares. Cabe señalar que el *pork barrel* no es excluyente de un control más amplio: en todo caso, es tan solo el eslabón más rudimentario del presupuesto, con el cual quedan muy conformes los diputados. Es muy atinado el enfoque práctico que presenta Vidal Llerenas, quien al momento de escribir estas líneas era diputado federal y secretario de la Comisión de Presupuesto de la LXI legislatura:

“A partir de que el PRI perdió la mayoría en la Cámara baja en 1997, los diputados reasignan del Presupuesto federal un monto de alrededor de 90 mil millones de pesos, poco más de punto y medio del PIB.

(...)

Los incrementos específicos no siempre se asignan con criterios objetivos y en general nunca con base en indicadores. En realidad, es el peso en la Cámara de gobiernos estatales y de agencias federales, así como otro tipo de actores, lo que influye, y mucho, en el proceso. Sin dejar de aceptar que el decreto de Presupuesto, como todo lo que sucede en el ámbito legislativo, es, por suerte, político, no es aceptable que la discusión carezca de elementos de información rigurosos y de reglas que ofrezcan certidumbre en torno a lo que se modifica del plan de gasto del país.

(...)

Como el Presupuesto no tiene un seguimiento correcto, el análisis del proyecto del siguiente año es poco eficaz. La propuesta del Ejecutivo sobreestima conceptos como las Adefas (adeudos del año fiscal anterior) o el costo financiero de la deuda, con la finalidad de ser recortados durante la discusión. Por otro lado, la Ley de Ingresos normalmente tiene subestimaciones en variables como tipo de cambio, precio del petróleo o el pronóstico de crecimiento. Lo anterior permite formar una bolsa que se destina a los rubros de interés de los diputados para lograr la aprobación del Presupuesto. (...) los legisladores deberíamos ser capaces de intervenir mucho más en el plan de gasto y tomar decisiones en agencias que escasamente son tocadas, como el IMSS, el ISSSTE o PEMEX. Sin embargo, para hacerlo es necesario fortalecer la capacidad institucional del Congreso y lograr que la discusión sea

³⁹⁵ *Op. Cit.*

³⁹⁶ BORDE POLÍTICO, A.C. “Entrevista al Dr. José Roldán Xopa sobre el PEF 2015” <http://youtu.be/WrU4XE5lceo>

*orientada por la información que generan las evaluaciones y el seguimiento en línea del gasto. Opinamos poco de lo sustancial y lo que reasignamos refleja más intereses y clientelas que prioridades de política.*³⁹⁷

Como se ve, la responsabilidad de los diputados es muy reducida, por lo que en el proceso presupuestario se limitan a *pedir*. Requerirían no solo de más responsabilidad, sino de mayores herramientas, como los mecanismos de presupuestación basados en resultados, para poder asumir una función de control efectiva. La evaluación de los resultados de los programas, que se hace principalmente mediante la metodología del marco lógico,³⁹⁸ permite dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la acción gubernamental y así tomar decisiones razonadas para incrementar su eficiencia. Para ello se ha intentado implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño:

“El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es un instrumento cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de los programas que no están funcionando correctamente. De este modo, tanto el Gobierno Federal como los Estatales y Municipales deben establecer de manera específica los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos pueda ser efectivamente verificado, de acuerdo con indicadores y metas específicas que sean evaluables y comprobables.

*Utilizando indicadores de resultados y evaluaciones, el Gobierno Federal ha desarrollado desde 2007 un Sistema de Evaluación del Desempeño de programas federales (...) los resultados de estas evaluaciones, así como la información de indicadores, se utilizan para tomar decisiones sobre cuántos recursos se le dan a cada programa, cómo mejorar su desempeño, evitar duplicidades y, en suma, generar datos que nos permitan tener un gasto más eficiente y efectivo de los recursos públicos.”*³⁹⁹

³⁹⁷ LLERENAS MORALES, Vidal. **Presupuesto: el peor de los mundos**. Diario Reforma, suplemento *Enfoque*. Domingo 20 de noviembre de 2011, p. 02.

³⁹⁸ Para mayor información sobre la metodología de marco lógico, *vid.* CEPAL. **Metodología del Marco Lógico**. Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). No. 15, noviembre de 2004. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9942>

³⁹⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Presupuesto Ciudadano 2012**. 07 de septiembre de 2012, p. 40.

Los resultados de las evaluaciones, que son supervisadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, recientemente elevado al rango de organismo constitucional autónomo) o elaboradas directamente por el mismo en determinados casos, están destinados a ser elementos adicionales de decisión durante la elaboración del Presupuesto. Sin embargo, ese último eslabón aún no ha sido introducido de manera formal en el procedimiento. Desconocemos si al interior de las dependencias y entidades se toman en consideración los productos de las evaluaciones, pero si se hace es de manera contingente y dispersa, pues no hay dispositivo legal que otorgue estímulo alguno para hacerlo y, por el contrario, sí existen múltiples estímulos políticos para soslayar dichas evaluaciones y priorizar otros factores en la conducción de las políticas públicas (como el electoral, el financiero o el clientelar). La evidencia indica que los resultados de las evaluaciones aún no se hacen sentir en el contenido del PEF:

“En los últimos tres años, la Cámara de Diputados ha aprobado incrementos presupuestales a programas y estrategias de Gobierno que no reportan avances significativos, operan con opacidad, registran subejercicios o carecen de los estándares mínimos de calidad en su diseño.

Entre 2008 y 2010, los diputados aumentaron de 54 mil millones a más de 118 mil millones de pesos los recursos para 30 programas (...) Y, a pesar de que los resultados dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política en Desarrollo Social (CONEVAL) ponen en duda su utilidad e impacto, en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2011, el Ejecutivo federal propone un gasto superior a 204 mil millones de pesos para los mismos rubros.

(...)

Las evaluaciones del CONEVAL coinciden en señalar que estos programas carecen de un impacto real en la población que pretenden atender.”⁴⁰⁰

El fortalecimiento del control parlamentario por la vía presupuestaria pasa por incrementar la capacidad técnica de los diputados para hacer uso de herramientas de la evaluación del desempeño. Ello implica no solamente conocer los resultados de las

⁴⁰⁰ MARTÍNEZ, Martha. **Dan más gasto sin resultados.** Diario Reforma, 7 de noviembre de 2010.

evaluaciones que ejecuta o supervisa el CONEVAL, sino que se requiere de un aparato burocrático capaz de analizar el detalle de las políticas públicas y proponer medidas concretas para la mejora del gasto. Sin estas posibilidades materiales (que la administración pública sí posee), resultaría contraproducente un mayor control parlamentario. Pero, al mismo tiempo, es innegable que la única manera de eficientar el gasto es generando contrapesos reales en el proceso presupuestario.

4.3.2 Control del gasto y la cuenta pública.

Tras la aprobación del presupuesto, otro instrumento de control parlamentario es la vigilancia sobre su ejercicio. Esta es una tarea compleja dado el tamaño del gobierno y la amplitud de sus gastos, por lo cual suele ser ejercida a través de órganos fiscalizadores que, si bien tienen diversos grados de independencia, en última instancia tienen como función abastecer al parlamento de insumos técnicos. La fiscalización que realizan puede ser posterior al ejercicio presupuestario, previa o preventiva, e incluso a la par del ejercicio. Asimismo, por su propia naturaleza, estos órganos tienden a participar en la evaluación del desempeño y en atribuciones relacionadas con las responsabilidades de los servidores públicos; Murillo nos da cuenta de su presencia en el derecho comparado europeo:

“En general, nos encontramos con que es frecuente en el derecho comparado europeo la existencia de un órgano colegiado de relevancia constitucional que, dotado de una configuración y funcionamiento de tipo judicial, desempeña, desde una posición de independencia, la función, auxiliar de las generales del Parlamento y del gobierno, de controlar, a veces previamente y en los restantes casos a posteriori, la legalidad, eficiencia y economía de la actividad económica y financiera del sector público, al mismo tiempo que, también, se le encomiendan cometidos de naturaleza consultiva y jurisdiccional.”⁴⁰¹

La denominación con que se identifican de manera genérica estos auxiliares del parlamento suele ser “órganos de fiscalización superior” o “instituciones de auditoría superior”. Existen dos puntos principales para que estas instituciones sean útiles para el

⁴⁰¹ MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. *Op. Cit.*, pp. 126-127

control parlamentario: primero, el de la dicotomía entre su carácter técnico y el carácter político del parlamento, la cual se expresa en la pregunta: ¿cuál debe ser la relación entre uno y otro? Y segundo, el alcance de las facultades y capacidades técnicas del órgano de fiscalización, que deben ser suficientes para su formidable cometido de supervisar el flujo del dinero a través del aparato gubernamental:

“Financial, legal (compliance) and, often, performance (“value-for-money”) audits of government revenue and spending are undertaken by Supreme Audit Institutions (SAIs).

The relationship between legislatures and SAIs is often symbiotic: legislature depends on SAI to submit reliable and timely information. The SAI depends on the legislature to provide a public forum for presenting and discussing audit results and recommendations for corrective action. In many countries the constitution mandates SAIs to be appointed by, and to report to, the legislature. The legislature also often approves the SAI’s budget. This ensures their independence.”⁴⁰²

Si se busca conocer las mejores prácticas en materia de control parlamentario del ejercicio del gasto público, no cabe duda que el caso más notorio es el de los Estados Unidos de América, en el cual el Congreso ha logrado establecer un sistema muy estricto de vigilancia previa y posterior del ejercicio presupuestario:

A. La vigilancia posterior es responsabilidad de la *General Accountability Office* (abreviada normalmente como “GAO”), establecida desde 1921.⁴⁰³ Su titular (el *Comptroller General* o “Contralor General”) está facultado para investigar todo aspecto relacionado con el ejercicio de los recursos públicos, ya sea en el ámbito gubernamental o incluso en el privado, verificando que el gasto se haya apegado a las disposiciones

⁴⁰² “Las auditorías financieras, legales (de cumplimiento) y, frecuentemente, de desempeño (“costo-beneficio”) de los ingresos y gastos gubernamentales son llevadas a cabo por las instituciones de auditoría superior (SAIs). La relación entre las legislaturas y las SAIs frecuentemente es simbólica: la legislatura requiere que el SAI le remita información confiable y oportuna. El SAI requiere que la legislatura otorgue un foro público para presentar y discutir los resultados de las auditorías y las recomendaciones de acciones correctivas. En muchos países la constitución ordena que los titulares de las SAIs sean designados y rindan cuentas a la legislatura. También, la legislatura frecuentemente es la encargada de aprobar el presupuesto del SAI. Esto garantiza su independencia.” WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. *Op. Cit.*, p. 20

⁴⁰³ *Budget and Accounting Act* (1921).

legales aplicables.⁴⁰⁴ Asimismo, desde 1974 tiene la facultad de evaluar no solo la legalidad, sino también los resultados de los programas y actividades, ya sea *motu proprio*, a solicitud de alguna de las cámaras del Congreso, de alguno de sus comités o incluso de representantes y senadores en lo individual.⁴⁰⁵

El contralor es nombrado por el presidente con aprobación del Senado para un periodo de 15 años, a fin de garantizar su independencia.⁴⁰⁶ Las auditorías son un mecanismo muy poderoso para el control parlamentario del gobierno, como lo explica el *Congress Oversight Manual*:

“1. Periodic auditing of executive departments is among the strongest techniques of legislative oversight. Properly utilized, the audit enables Congress to hold executive officers to a strict accounting for their use of public funds and the conduct of their administration.

2. Government auditing encompasses more than checking and verifying accounts, transactions, and financial statements. Many federal, state, and some foreign audit agencies are moving in the direction pioneered by Government Accountability Office (GAO), the chief audit agency of Congress of including an evaluation of:

a. whether claimed achievements are supported by adequate and reliable evidence and data and are in compliance with legislatively established objectives; and

b. whether resources are being used efficiently, effectively, and economically.”⁴⁰⁷

Las auditorías son conducidas no solo por la GAO, sino también por oficinas autónomas establecidas al interior de cada una de las dependencias a vigilar, denominadas *Offices of Inspector General* (abreviadas “OIG’s”). Las OIG’s se asemejan a los Órganos Internos de Control de nuestro orden jurídico en tanto su ámbito de acción se

⁴⁰⁴ KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 78

⁴⁰⁵ *Ídem*, p. 9

⁴⁰⁶ *Ídem*, p. 135

⁴⁰⁷ “1. La auditoría periódica de los departamentos ejecutivos se encuentra entre las técnicas más poderosas de control legislativo. Realizada adecuadamente, la auditoría permite al Congreso sujetar a los funcionarios ejecutivos a una estricta rendición de cuentas respecto del uso que hacen de los recursos públicos y de la conducta de su administración.

2. La auditoría gubernamental comprende más que simplemente revisar y verificar cuentas, transacciones y documentos financieros. Muchas agencias de auditoría federales y estatales, y algunas extranjeras, están tomando el rumbo en el cual la *Government Accountability Office* fue precursora, y que consiste en incluir la evaluación de:

a. Si los logros anunciados por el gobierno encuentran respaldo en evidencia adecuada y confiable, y corresponden a los objetivos establecidos en la legislación; y

b. si los recursos están siendo utilizados eficientemente, eficazmente y económicamente”. *Ídem*, p. 79

circunscribe a una dependencia específica, lo que les permite llevar a cabo un control pormenorizado día a día. Sin embargo, se distinguen notoriamente de ellos en que no están subordinados jerárquicamente a la propia administración pública (en nuestro caso a la Secretaría de la Función Pública), sino que son totalmente independientes y apartidistas, y en que remiten sus reportes tanto al titular de la dependencia vigilada como al propio Congreso, y en caso de ser necesario al *Attorney General* (el equivalente a nuestro Fiscal General de la República). Asimismo, no son asignados de manera homogénea entre las secretarías y dependencias, sino que se establecen caso a caso dependiendo de la importancia del ente a vigilar. De esta manera, a la fecha existen más de 60 OIG's.⁴⁰⁸

La auditoría es permanente, y el proceso de observaciones es muy ágil. Las observaciones del OIG son entregadas por éste al titular de la dependencia supervisada, y ésta debe remitirlas a su vez al Congreso, junto con sus manifestaciones, en un lapso de 30 días. Este informe es semestral. En caso de que existan “problemas particularmente serios o evidentes”, el reporte debe emitirse inmediatamente, y el titular de la dependencia debe remitirlo al Congreso junto con sus manifestaciones en el plazo de siete días. Los reportes por la presunta comisión de delitos deben enviarse de manera directa e inmediata al *Attorney General*. Asimismo, las OIG's proporcionan información al Congreso mediante comparecencias ante el mismo y mediante la respuesta a solicitudes que le formulen directamente los senadores, representantes y comités de ambas cámaras.⁴⁰⁹

B. El control previo al gasto es ejercido por los que tal vez sean los dos comités más poderosos del congreso estadounidense, los *Appropriations Comitees* (Comités de Asignaciones, en traducción libre), tanto de la Cámara de Representantes como del Senado. Las *asignaciones* permiten el ejercicio del presupuesto de cada una de las agencias y dependencias, y son elaboradas de manera específica por programa gubernamental y concepto de gasto. En otras palabras, la aprobación de un monto financiero en el presupuesto norteamericano no basta para que el gobierno pueda

⁴⁰⁸ *Ídem*, p. 87

⁴⁰⁹ *Ídem*, p. 88

ejercer los recursos, sino que dicho presupuesto debe materializarse en asignaciones muy detalladas que se realizan a lo largo de varios meses.⁴¹⁰

Las asignaciones tienen forma de ley, es decir, deben ser aprobadas sucesivamente por las dos cámaras del Congreso. De ello se encargan los Comités de Asignaciones de cada una de ellas, que se dividen, a su vez, en doce subcomités temáticos (agricultura, comercio, defensa, salud, etcétera). Cada uno de los subcomités debe elaborar un proyecto de ley de asignaciones para ser sometido a consideración del Comité y, posteriormente, al pleno de su respectiva Cámara. Tradicionalmente la Cámara de Representantes fungía como cámara de origen y el Senado como revisora, pero en tiempos recientes algunos subcomités trabajan de manera simultánea, generando proyectos de ley distintos que deben ser conciliados mediante trabajo en conferencia, en el cual algunos miembros de los subcomités se reúnen para negociar únicamente en lo que respecta a las diferencias entre proyectos.⁴¹¹

El proceso de aprobación y control del gasto dura casi todo el año, y ocurre principalmente en el Congreso, no en alguna dependencia de la Administración Pública. El ejercicio fiscal comprende entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre del año siguiente, pero el proyecto de presupuesto debe ser presentado por el presidente el primer lunes de febrero, es decir, ocho meses antes del inicio del año fiscal. Durante estos ocho meses ambas Cámaras trabajan permanentemente en el gasto público. Desde el momento en que se recibe la propuesta de presupuesto, los titulares de las dependencias, entidades y agencias del gobierno comienzan a reunirse con los comités del Congreso, a fin de justificar los montos solicitados. El presupuesto debe ser aprobado el 15 de abril, pero tiene un nivel de agregación muy amplio y su único efecto es establecer montos máximos de gasto, que a continuación son repartidos funcionalmente entre los Comités de Asignaciones, quienes a su vez los distribuyen entre sus subcomités para que éstos determinen la asignación que se hará a cada

⁴¹⁰ TOLLESTRUP, Jessica. *The Congressional Appropriations Process: an Introduction. CRS Report for Congress*. Congressional Research Service. Washington D.C., 2012. p. 1

⁴¹¹ *Ídem*, p. 8

programa y dependencia.⁴¹² Inclusive en algunas ocasiones ni siquiera se ha aprobado presupuesto alguno (las más recientes en 1999, 2003, 2005, 2007 y 2011), por lo que las cámaras simplemente han adoptado resoluciones *ad hoc* que le permitieron a los Comités de Asignaciones realizar sus proyectos de ley.⁴¹³

Las asignaciones discutidas por los legisladores comprenden alrededor del 40% del gasto total del gobierno; es decir, este porcentaje corresponde a *flexibilidades presupuestarias*. El 60% restante, por su parte, si bien tiene un mayor grado de inflexibilidad, no es controlado por el gobierno sino también por el Congreso, con la salvedad de que no lo hace a través de los Comités de Asignaciones, sino a través de las leyes a cargo del resto de los comités. Dichas inflexibilidades corresponden, al igual que en nuestro país, a obligaciones que ya se han asumido frente a terceros, tal como el pago de la deuda o el financiamiento de programas sociales cuyos beneficiarios ya están determinados.⁴¹⁴ El artículo I sección 9 de la constitución norteamericana prescribe que *“No money shall be drawn from the Treasury but in consequence of Appropriations made by Law”* (“no se extraerá recurso alguno de la Tesorería sino como consecuencia de asignaciones hechas en ley”), por lo que las inflexibilidades presupuestarias que determinen los comités ordinarios también tienen que ser incluidas en las leyes de asignaciones, pero los Comités de Asignaciones están obligados a aprobarlas sin modificaciones a lo establecido por sus homólogos.⁴¹⁵

Los Subcomités de Asignaciones continúan reuniéndose a lo largo del año con las dependencias, entidades y agencias del gobierno para que les presenten sus planes de trabajo y defiendan la eficiencia y eficacia del gasto aprobado en años anteriores. La Cámara de Representantes comienza a emitir sus minutas de ley de asignaciones entre mayo y agosto, mientras que el senado las analiza o emite las propias entre junio y septiembre, aproximadamente. Cada ley de asignaciones tiene vigencia anual (de octubre de un año a septiembre del siguiente), sin que sea indispensable que la totalidad de los recursos sean erogados en ese periodo, sino que sólo hace falta que

⁴¹² *Ídem*, p. 5

⁴¹³ *Ídem*, p. 3

⁴¹⁴ *Ídem*, p. 1

⁴¹⁵ *Ídem*, p. 14

sean comprometidos. Es por ello que el presupuesto comprende tanto los futuros compromisos que se pretende asumir, como aquellos que ya han sido asumidos con fundamento en leyes de asignaciones anteriores.⁴¹⁶ Pero, reiteramos, el presupuesto apenas representa un límite superior al margen de actuación de los Comités y Subcomités, que son quienes determinan, “rebanada por rebanada”, el verdadero contenido del gasto. Existe un mecanismo para conservar la legalidad del proceso: cualquier representante o senador puede solicitar una “moción de orden” (*point of order*) en caso de que alguna iniciativa de asignación rebase los límites establecidos en el presupuesto. También se pueden interponer mociones de orden si se introducen disposiciones que no correspondan a asignaciones, si se violan los trámites parlamentarios o si no se alcanzaron los umbrales de votación requeridos para algunos de ellos. El presidente de la Cámara o del Comité resuelve si el punto de orden es procedente o improcedente.⁴¹⁷

Las negociaciones entre el Congreso y el gobierno, así como entre los propios parlamentarios, son tan complejas que casi nunca (solo cuatro veces desde 1977) se han aprobado las doce leyes ordinarias de asignaciones antes del 1 de octubre. En consecuencia, se aprueban leyes de reconducción temporal, que proveen un financiamiento mínimo a las dependencias y programas en tanto se terminan de aprobar las asignaciones ordinarias, lo cual suele ocurrir hasta diciembre o enero (y en febrero inicia el nuevo ciclo presupuestario para el año siguiente). El Congreso también puede aprobar leyes de asignaciones extraordinarias fuera de este proceso, para casos de emergencia.⁴¹⁸

Como se ve, el control que ejerce el congreso norteamericano sobre el gobierno en materia financiera es permanente y casi absoluto. Las dependencias ni siquiera están facultadas para hacer reasignaciones del gasto genéricamente (el equivalente a nuestras *ajustes presupuestarios*), sino que solo pueden hacer las

⁴¹⁶ *Ídem*, p. 2

⁴¹⁷ *Ídem*, p. 7

⁴¹⁸ *Ídem*, pp. 12-13

reasignaciones específicamente autorizadas en la ley de asignaciones respectiva.⁴¹⁹ Y las leyes de asignaciones no solo establecen montos de gasto, sino que también recurren a las siguientes estrategias para controlar el funcionamiento de la administración pública:

- a. Condicionar el gasto a la realización de ciertas acciones (por ejemplo, autorizando un monto total siempre y cuando cierta parte de ese monto sea destinado a adquirir equipo científico).
- b. Determinar el propósito para el que los fondos pueden ser utilizados, ya sea de manera global por programa o dependencia, o a nivel más específico (por departamentos o conceptos de gasto).
- c. Prohibir ciertos destinos de gasto (las llamadas *limitations*, entre las que se encuentra la famosa *Hyde amendment*, que prohíbe financiar abortos con recursos del programa de salud *Medicaid*). Estas prohibiciones sirven tanto para dirigir la política pública, como para reducir gastos innecesarios.
- d. Determinar temporalidades específicas en las que pueden ejercerse los recursos.
- e. Determinar qué reasignaciones puede hacer la dependencia.⁴²⁰

Para tomar sus determinaciones, los comités toman en cuenta el desempeño mostrado anteriormente por los programas y dependencias. Según el *Congress Oversight Manual*, “*In practice, the entire record of an agency is fair game for the required assessment*” (“en la práctica, todo el historial de desempeño de la agencia es válido para realizar la evaluación”). Esto da al Congreso la posibilidad de “poner la zanahoria” (“*play carrot and stick*”), pues los funcionarios ejecutivos tienen que prestar atención no solo a lo establecido estrictamente en la ley de asignaciones, sino también a las preferencias de los legisladores, al lenguaje que utilizan en sus exposiciones de motivos y en general a lo que esperan de la política pública, en defecto de lo cual los ejercicios fiscales

⁴¹⁹ *Ídem*, p. 11

⁴²⁰ KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 23

sucesivos probablemente verán recortes presupuestales, pérdida de flexibilidad operativa o incluso la desaparición de los programas.⁴²¹

A lo anterior se aúna la reelección indefinida y la indisciplina de partido que imperan en el congreso norteamericano (en virtud de los cuales los legisladores norteamericanos se reeligen más del 90% de las veces, permaneciendo en sus encargos en promedio 16 años y gozando de enorme independencia frente al gobierno).⁴²² La única injerencia que tiene el Presidente es la de proponer el presupuesto (que, como hemos visto, solo es un marco general), y la de ejercer el derecho de veto sobre las resoluciones del Congreso que considere inconvenientes, irresponsables o irrealizables.

En conclusión, es evidente que se trata de un control previo del gasto sumamente estricto, que es remarcable que exista en un sistema de división de poderes concebido en el clásico esquema tripartito (es decir, con separación de los órganos legislativo y ejecutivo). Ello es una muestra de las amplias posibilidades de crecimiento del control parlamentario en la materia.

En nuestro país, el Congreso de la Unión cuenta con un órgano de fiscalización superior que se denomina *Auditoría Superior de la Federación* (de abreviatura frecuente “ASF”), que es auxiliar de la Cámara de Diputados y cuyo régimen jurídico se encuentra en los artículos 74 fracción VI y 79 de la Carta de Querétaro. Se encarga de fiscalizar la *cuenta pública*, es decir, el informe del ejercicio del presupuesto que debe presentar el Presidente de la República año tras año. Su origen se remonta al régimen jurídico de la colonia:

“El diseño constitucional de principios del siglo XIX fue heredado por la tradición española, lo mismo que las entonces novedosas instituciones de fiscalización de las cuentas públicas, cuyo origen data de las Contadurías Mayores de Hacienda que sustituyeron a los Mayordomos Mayores de la corte española desde principios del siglo XIV. En la transición del régimen colonial al independiente y durante el siglo XIX, se conservó la función del poder

⁴²¹ *Ídem*, p. 24

⁴²² BANDOW, Doug. *Op. Cit.*

Legislativo para revisar la cuenta pública y que fuera éste el facultado para que le rindieran cuentas los otros órganos del poder.

(...) cabe destacar que en lo que se refiere a la función fiscalizadora del poder Legislativo, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936 anuló la capacidad que este órgano tenía para consignar directamente ante un juez a los empleados que tuvieran responsabilidad criminal o pecuniaria que sí estaba establecida desde 1896. esta facultad fue reducida a la de “poner en conocimiento de la cámara de diputados a través de su comisión inspectora”⁴²³

Como en gran parte de los mecanismos de control parlamentario en México, el antecedente inmediato del funcionamiento de la fiscalización superior es esencialmente de atrofia. Era llevada a cabo hasta hace pocos años por un órgano denominado *Contaduría Mayor de Hacienda*, que para 1991 tenía el siguiente diagnóstico de efectividad:

“La ayuda que se supone presta la llamada Contaduría Mayor de Hacienda, oficina dependiente de la Cámara de Diputados, es por tradición de muchos años meramente de trámite, pues no ha sido posible dotarla de suficientes recursos técnicos y humanos como para hacer efectivo el precepto constitucional de que la Cámara de Diputados auténticamente revise la cuenta pública y, en su caso, la apruebe o exija aclaraciones sobre ciertos gastos o egresos.

Es costumbre reiterada que la cuenta pública del gobierno federal año con año se apruebe sin discusión alguna, y tal vez con las voces en contra aisladas y desairadas, de algunos diputados de partidos de oposición, pero sin mayor trascendencia para la efectividad de la norma constitucional”⁴²⁴

Este escenario se transformó con la pérdida del partido del Presidente del control absoluto del Congreso, con lo cual se sucedieron diversas reformas que sustituyeron a la *Contaduría Mayor de Hacienda* por la ASF, en 1999, y que dotaron a ésta de cada vez mayores facultades a partir de ese año:

⁴²³ CASAR, Amparo, MARVÁN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. *Op. Cit.*, pp. 347-348

⁴²⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. Cit.*, pp. 59-60

“Uno de los efectos visibles e inmediatos de la reconfiguración del Congreso con mayoría opositora en la Cámara de Diputados a partir de 1997 fue el incremento en las actividades de fiscalización hacia el Ejecutivo. Dos eventos sobresalieron respecto a este tema: en 1997 se formalizó que un partido político diferente al del titular del ejecutivo presidiera la comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación. En 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas y autonomía de gestión a este órgano de apoyo técnico del Poder Legislativo. Además, su capacidad de sanción se ha ampliado para incluir responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, responsabilidades administrativas, así como denuncias y querrelas ante la Procuraduría General de la República para procesar penalmente a los servidores públicos.”⁴²⁵

Según la constitución, la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, para lo cual se auxilia de la “entidad de fiscalización superior de la Federación” que goza de autonomía técnica y de gestión. La ley secundaria, denominada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación – LFRCF – es la que da su nombre a la ASF. Este sistema de control parlamentario tiene varios aspectos remarcables:

- a.** Primero, el objetivo de la fiscalización no es solamente verificar el apego a las disposiciones legales sino, como mencionábamos antes, también comprende *“evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”* (Art. 74 fr. VI constitucional). Esto le da a la ASF un rango de actuación suficientemente amplio para abarcar el funcionamiento de la Administración Pública Federal no solo en lo que respecta a formalismos legales, sino al curso efectivo de la política pública.
- b.** Hay diversas disposiciones encaminadas a resguardar la autonomía de la ASF, tal como el nombramiento transexenal de su titular (el encargo dura 8 años, reelegible una sola vez), la mayoría calificada para su designación (dos terceras

⁴²⁵ CASAR, Amparo, MARVÁN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. *Op. Cit.*, p. 349

partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados), el régimen jurídico de inamovilidad del cargo y los requisitos de neutralidad partidista (art. 79 párrafo quinto constitucional), así como la autonomía presupuestaria (la ASF elabora su propio proyecto de presupuesto, según el artículo 97 de la LFRCF) y de gestión (la ASF decide autónomamente su organización interna, funcionamiento y resoluciones, como ordena el primer párrafo del artículo 79 de la constitución). Asimismo, cuenta con un servicio fiscalizador de carrera (art. 96 de la LFRCF) que busca garantizar la capacidad técnica de sus funcionarios.

- c. En mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, con la que se inician modificaciones importantes a la estructura y funcionamiento de la ASF. Sin embargo, aún está pendiente la emisión de las leyes secundarias en la materia, por lo que aún no es posible presentar de manera precisa el alcance de las reformas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los rasgos de la ASF que exponemos en el presente apartado serán modificados en el corto plazo.

- d. A diferencia de los casos de la GAO y los OIG's norteamericanos que recién expusimos, el calendario de fiscalización en nuestro país ha sido, hasta antes de la reforma, sumamente tardío e impráctico: la cuenta pública es presentada por el Presidente a la Cámara de Diputados el 30 de abril del año siguiente al ejercicio – cuatro meses después de los últimos gastos, y un año cuatro meses después de los primeros. Luego, la ASF cuenta con 10 meses para analizar la cuenta, hasta el 20 de febrero del año siguiente, fecha en la cual debe presentar el *Informe del Resultado* de su análisis a la Cámara de Diputados. Y ésta, a su vez, tiene otros ocho meses para analizar dicho informe técnico, hasta el 31 de octubre. Esto es un año y medio después de la presentación de la cuenta pública por el Presidente de la República, y casi tres años después de los primeros gastos del ejercicio fiscalizado. La reforma constitucional para el combate a la corrupción permitirá el cambio de este calendario, a fin de que la ASF pueda practicar sus auditorías de

manera simultánea al ejercicio del gasto y, en general, en términos más breves y efectivos.

- e. De igual manera, el curso de las observaciones hasta ahora ha sido poco ágil, por ser dual: la ASF tiene un procedimiento abreviado en el cual, en el mes de enero del año correspondiente, informa a las dependencias sobre las observaciones que serán presentadas a la Cámara de Diputados con tres días hábiles de anticipación a una reunión en la que dichas observaciones se discuten, para luego otorgar siete días hábiles adicionales para que las dependencias presenten justificaciones y aclaraciones (art. 16 de la LFRCF). Pero, posteriormente, el procedimiento es sumamente largo: en los 10 días hábiles posteriores a la presentación del *Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública*, la ASF debe notificar a las dependencias y entidades sobre las observaciones que les corresponden, y éstas cuentan con treinta días hábiles adicionales para responderlas, tras lo cual la ASF dispone de otros 120 días hábiles para pronunciarse sobre dichas respuestas. La ASF debe informar semestralmente de todo este proceso a la Cámara de Diputados. Al transcurrir periodos tan prolongados, resulta natural que las responsabilidades pierdan relevancia política para su discusión en el foro parlamentario.

- f. Sin embargo, la ASF cuenta con facultades importantes para responder a las irregularidades con que se encuentre, mismas que se verán más fortalecidas con la implementación de la reforma en materia de combate a la corrupción de mayo de 2015. Actualmente, es relevante su capacidad para imponer directamente *responsabilidades resarcitorias* (es decir, obligaciones de resarcir daños causados a la hacienda pública) y sanciones pecuniarias, tanto a servidores públicos como a particulares involucrados en las eventuales irregularidades. Entre 2001 y 2012 estas recuperaciones ascendieron a \$86,099.2 millones de pesos, según un informe de un auditor externo,⁴²⁶

⁴²⁶ RSM BOGARÍN Y CÍA, S.C. *Opinión Sobre el Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001 a 2012, con cifras al 31 de marzo de 2014*. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/62_Recuperaciones

4.4 Control de nombramientos.

El gobierno está conformado por una gran cantidad de personas, y la facultad de designarlas es una de las máspreciadas dentro del sistema político, pues representa la puerta de entrada al ejercicio del poder: no se pierda de vista que incluso las elecciones son, en esencia, mecanismos de nombramiento. El vasto aparato gubernamental se integra de miles de servidores públicos, muchos de ellos con un poder igual o mayor que el de los funcionarios de elección directa, por lo que el procedimiento para su nombramiento es de la mayor relevancia. El grado de participación del parlamento en la designación de estos funcionarios constituye así un mecanismo del primer orden para el control de la administración pública. El nivel de autoridad del que éste disponga en este campo dependerá de si tan solo tiene facultad de ratificación o de veto, o si puede elegir de entre las propuestas que se le pongan a su consideración, llegando hasta el libre nombramiento de los funcionarios. También dependerá de la cantidad y rango de los funcionarios que deban pasar a través del control parlamentario, que puede oscilar desde unos cuantos miembros estratégicos hasta la totalidad del gabinete o del cuerpo diplomático, titulares de agencias reguladoras, e incluso funcionarios de segundo nivel.

La cúspide del poder de nombramiento consiste en la facultad de designar al líder del gobierno, cualquiera que sea su denominación en el caso concreto (primer ministro, jefe del gobierno, presidente del gobierno, presidente de la república, canciller, etcétera). La distinción entre sistemas parlamentarios y presidenciales ha descansado tradicionalmente en la distinción entre quién tiene esta facultad: el parlamento o la ciudadanía de manera directa. Sin embargo, por poderoso que sea, ya hemos referido que este mecanismo por sí solo no basta para dilucidar cuál de los órganos del Estado tiene un papel más preponderante en la vida pública, por lo que su utilización como rasgo distintivo entre estos dos sistemas de gobierno ha tenido como consecuencia que la clasificación diga bien poco sobre las condiciones reales de balance del poder.⁴²⁷ También vale la pena recordar que las facultades de control parlamentario no están

⁴²⁷ Vid. 1.1. *supra*

subordinadas de manera alguna a la presencia o no de este mecanismo de control en concreto, pues más bien derivan del carácter representativo del parlamento:

“La potestad controladora del Parlamento sobre el Gobierno existe no porque éste dependa en principio de la confianza de aquél, pues se observa que los Parlamentos en el presidencialismo también controlan al Ejecutivo y no otorgan confianza a ministro alguno. El control parlamentario está fundamentado por la representación popular.”⁴²⁸

Cuestión aparte de quién realice la designación del titular del gobierno, los nombramientos del resto de los miembros de la administración tienen efectos muy relevantes, tal como: (i) definir el perfil y rumbo de los órganos del Estado, (ii) premiar a los diversos equipos profesionales que trabajan para alcanzar el poder o para integrar el aparato de gobierno, y (iii) dar acomodo en las instituciones públicas, más allá de los meros representantes populares, a diversos grupos sociales.

Las facultades de designación suelen distribuirse entre el parlamento y el gobierno, por lo que los casos en los que el primero puede intervenir o realizar directamente los nombramientos representan un poderoso mecanismo de control parlamentario, si se aprovecha la herramienta; por el contrario, si el procedimiento se convierte en un mero trámite, la supervisión sobre el gobierno se verá reducida sustancialmente. En última instancia, el control de los nombramientos no se traduce tan solo en el empleo de un individuo, sino en un medio de control de las políticas del gobierno, tal como lo reconoce el manual de control parlamentario del congreso estadounidense:

“The power to confirm officers of the United States: The confirmation process not only involves the determination of a nominee’s suitability for an executive (or judicial) position, but also provides an opportunity to examine the current policies and programs of an agency along with those policies and programs that the nominee intends to pursue.”⁴²⁹

⁴²⁸ HAKANSSON NIETO, Carlos. *Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución española de 1978*, en *Revista Dikaion – Lo Justo*. Universidad de La Sabana, Colombia. Año 17, No. 12, 2003; s/página

⁴²⁹ “El poder [del Congreso] de confirmar a funcionarios de los Estados Unidos: El proceso de confirmación no solo involucra la determinación de la idoneidad del nominado para una posición ejecutiva (o judicial), sino que también proporciona una oportunidad de examinar las políticas y programas vigentes de la entidad gubernamental, así como las políticas y programas que el nominado pretende implementar.” KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 5

Lo anterior es especialmente cierto si el nombramiento puede articularse con otros mecanismos de control. En nuestro ejemplo, y toda vez que los titulares de las dependencias y entidades tienen que comparecer regularmente ante los comités del Congreso para obtener la aprobación de sus programas, presupuestos y asignaciones,⁴³⁰ el mismo manual refiere que “*al establecer un registro público de las opiniones de política pública de los nominados, las audiencias ante el Congreso le permiten a los legisladores exigir a los funcionarios que rindan cuentas posteriormente (...) Una vez que un nominado ha sido confirmado por el Senado, el control parlamentario incluye el seguimiento para asegurarse que el nombrado cumpla con los compromisos que haya asumido durante las comparecencias para su confirmación. Futuras comparecencias e investigaciones de los comités pueden explorar si dichos compromisos han sido respetados.*”⁴³¹

La participación del parlamento en el nombramiento de los funcionarios públicos también es útil para establecer espacios administrativos autónomos del gobierno centralizado, en particular si se agregan ciertas garantías institucionales, tal como un estatuto que dificulte o impida la remoción del funcionario; la duración de su encargo por periodos superiores a los del periodo electoral, o la posibilidad de su reelección; su subordinación jerárquica – aunque sea tan solo formal o informativa – a órganos ajenos a la administración pública; o bien, privilegios financieros, materiales y humanos (como disponer de un patrimonio propio, en el caso de nuestro país). La autonomización de funciones, al reducir la discrecionalidad y ámbito de acción del gobierno, también constituye un mecanismo parlamentario para su control.⁴³²

La cantidad de funcionarios que requieran de participación parlamentaria para su designación puede ser muy variable. En el vecino país del norte el número es muy alto debido a que el Senado posee la facultad residual de “*recomendar y consentir la designación de embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Suprema*

⁴³⁰ Vid. 4.3.2 *supra*

⁴³¹ “By establishing a public record of the policy views of nominees, congressional hearings allow lawmakers to call appointed officials to account at a later time.” *Idem*, pp. 25-26

⁴³² Vid. 4.6.1 *infra*

*Corte, y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyas designaciones no estén establecidas de otra manera en esta constitución, en los términos de la ley: pero el Congreso podrá mediante ley delegar la designación de funcionarios inferiores, como considere adecuado, en el Presidente por sí solo, en las Cortes o en los titulares de Departamentos.*⁴³³ Esto le da un control pormenorizado sobre la estructura del gobierno, aunque también una vía para paralizarlo: en tiempos recientes la fracción parlamentaria del partido Republicano en la Cámara de Senadores ha bloqueado docenas de nominaciones del presidente Obama, por las más diversas razones: por no estar de acuerdo con las tesis económicas que sostienen (fue el caso de Peter A. Diamond, quien ostenta el premio Nobel de economía en su currículum), por carecer de independencia y ser demasiado cercanos al gobierno, o más aún, independientemente de las características del nominado, negando sistemáticamente la ratificación en tanto no se realicen ciertas acciones de gobierno (la conclusión de los tratados de libre comercio con Corea del Sur, Panamá y Colombia, o el otorgamiento de permisos para perforación petrolera en aguas profundas, o la entrega de ciertos documentos, o la revisión del *status* de protección de los lobos, por ejemplo) e incluso negando *a priori* y de manera absoluta cualquier ratificación (es el caso del titular del Buró de Protección al Consumidor, institución cuya existencia misma es considerada perniciosa por ese grupo político).⁴³⁴ El riesgo opuesto es que, a demasiadas ratificaciones, el acto adquiera un carácter meramente protocolario:

“El riesgo de los controles muy extensos es que pueden llegar a convertirse en una mera formalidad. Entre 1945 y 1975, por ejemplo, los presidentes presentaron al Senado un millón cuatrocientas mil nominaciones para ratificación. Aún cuando fueron rechazadas o retiradas cerca de cuarenta mil, apenas significan cerca del tres por ciento. En cambio, cuando la ratificación se refiere a nombramientos de mayor relevancia, el control es más eficaz. En el mismo periodo, por ejemplo, fueron rechazadas tres de las veinte propuestas de

⁴³³ “...the President “shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: : but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.” KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 26

⁴³⁴ **Nominees at Standstill as G.O.P. Flexes Its Muscle.** *The New York Times*, 19 de junio de 2011. Consulta en www.nytimes.com/2011/06/20/us/politics/20nominate.html?pagewanted=all& r=0

nombramiento de 9 magistrados de la Corte, lo que significa un quince por ciento del total (Edwards, p. 25).⁴³⁵

Al encontrar el equilibrio entre estos dos extremos se puede instrumentar un control de la administración de gran relevancia, que sin embargo requiere de una aproximación seria y profesional del órgano parlamentario. Tampoco debe perderse de vista que el poder de designación es indispensable para poder conducir a la administración pública, por lo que parte importante de éste debe estar en manos del presidente o jefe del gobierno. Las principales modalidades por las que el parlamento participa en las designaciones son:

1. La selección de un candidato de entre varios que se pongan a la consideración del parlamento mediante **ternas o grupos**. Esta modalidad abre un complejo juego de posibilidades entre el nominante (por lo general el presidente o su equivalente) y el órgano decisorio: la integración de una terna, por ejemplo, puede ser de dos candidatos “malos” y uno “bueno”, o de dos candidatos buenos que, en consecuencia, se excluyan entre sí, o de “técnicos” frente a “políticos”, etcétera.
2. La ratificación (o rechazo) del nombramiento de **un solo nominado**. Este control es usual para ministros, embajadores, secretarios de Estado y en general para altos cargos aunque, como hemos visto, puede extenderse a un número mucho mayor de funcionarios.
3. El derecho de **veto**, en virtud del cual el parlamento no realiza la designación, pero goza de un breve periodo para revocarla.
4. El nombramiento por **convocatoria**, que permite que se inscriba un elevado número de ciudadanos interesados, y que favorece la integración de órganos que gocen de mayor autonomía funcional respecto de la administración pública centralizada.
5. El nombramiento **directo** de los funcionarios. Este es el mecanismo que confiere más poder a las cámaras, pues su participación única implica mayor libertad de acción, e implica que la designación sea respaldada principalmente por el peso

⁴³⁵ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 322

político de los aspirantes. Los nombramientos de primeros ministros y demás jefes de gobierno suelen ser por esta vía.

Nada impide, por supuesto, que se pongan en práctica modalidades distintas a éstas, o que se combinen entre ellas, o que tengan alguna “puerta trasera”, “vía de escape” o “corto circuito” que permita llegar al nombramiento aún en el caso de que sea imposible llegar a un acuerdo, a fin de moderar el efecto del mecanismo (la obstrucción total del poder no es un mecanismo de control, sino un poder antagónico). Ejemplos de esto último son las designaciones durante el receso del Senado de los Estados Unidos, que generan nombramientos de limitada duración (pero que son útiles para superar los atascos, como fue necesario para designar al responsable de *Medicare* y *Medicaid* tras cuatro años de obstrucción en la cámara)⁴³⁶ o, en México, la facultad del Presidente de la República de realizar directamente las designaciones en caso de que el Senado rechace las propuestas de manera reiterada.

El mecanismo que se elija debe determinarse por el perfil deseado para el funcionario, el cual a su vez debe guardar relación con la claridad, muy específica y concreta, de los objetivos y rumbo que se desean para el órgano administrativo al que se integrará. Asimismo, y en especial cuando el cargo tenga funciones de mediación entre órganos del poder, requiera de autonomía o de un consenso social especialmente elevado, puede resultar conveniente que se requiera de quórum o de votación de mayorías calificadas, a fin de garantizar la participación y consenso de las minorías. Por supuesto, establecer umbrales muy altos otorga un excesivo poder a las minorías frente a las mayorías y puede atascar las designaciones, por lo que deben ponderarse cuidadosamente las ventajas y desventajas de estas cláusulas. Lo mismo puede decirse para las cuotas de género, que permiten la equidad de participación entre hombres y mujeres, pero que también pueden desembocar en la descalificación de candidatos más

⁴³⁶ *Obama to Bypass Senate to Name Health Official. The New York Times*, 6 de julio de 2010. Disponible para Consulta en <http://www.nytimes.com/2010/07/07/health/policy/07recess.html> Cabe señalar que el 26 de junio de 2014 la Suprema Corte de Justicia decidió del caso *National Labor Relations Board v. Noel Canning et. al*, 573 U.S. (2014), por el que determinó que estos nombramientos solo pueden hacerse en recesos del Senado que sean mayores de 10 días, al considerar que “...though Congress has taken short breaks for almost 200 years, and there have been many thousands of recess appointments in that time, we have not found a single example of a recess appointment made during an intra-session recess that was shorter than 10 days. (...) The lack of examples suggests that the recess-appointment power is not needed in that context.” (p. 20)

aptos por el solo hecho de su sexo. De nuevo, la prudencia siempre es la medida adecuada.

Para su mejor desarrollo, el procedimiento de nombramiento debe estar a cargo de una comisión parlamentaria que cuente con amplio conocimiento previo del sector y que, además, sea la encargada posterior de controlarlo: solo de esta manera es posible que el parlamento extraiga todo el potencial del mecanismo. Es importante que esta comisión actúe con transparencia, dictando reglas claras sobre los pasos del procedimiento, dando así seguridad tanto a los aspirantes como a los grupos sociales que estén al pendiente de la designación. La labor de esta comisión es dual: por un lado es técnica, pues tiene que verificar la cualificación del aspirante, sus antecedentes, capacidades y plan de trabajo; y por el otro lado es política, pues debe valorar la idoneidad del nominado en el contexto de balance del poder presente en ese momento y circunstancia.

El aspecto político de la designación suele ir acompañado de suspicacia, de la sospecha permanente de que el aspirante carece de toda capacidad y que solo ocupa el cargo en virtud de un contubernio de intereses. Esta actitud lamentablemente no es del todo infundada, y se ha magnificado en tiempos recientes con el desprestigio generalizado que forma parte de la llamada “crisis de la representación”. Sin embargo, no debe llevarse al extremo de desnaturalizar la función política, que tiene como motivación intrínseca el balance de intereses y la negociación; tampoco parece razonable descalificar *ipso facto* a un contendiente por el mero hecho de su simpatía política, siempre y cuando ésta no llegue al extremo de la incondicionalidad o dé lugar a dudas sobre su imparcialidad.⁴³⁷

⁴³⁷ La compatibilidad entre actividad política e imparcialidad es evidenciada con, por ejemplo, los siguientes *Justices* de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, aunque no han sido los únicos con antecedentes políticos: **Levi Woodbury** (de 1845 a 1851, primer *Justice* graduado de una Facultad de Derecho, y que también fue Senador, Gobernador de Nueva Hampshire, Secretario del Tesoro y Secretario de Marina); **Salmon P. Chase** (que fue *Chief Justice*, así como Gobernador de Ohio e impulsor del movimiento de derechos civiles); **Frank Murphy** (de 1940 a 1949, y que ostentó las Gubernaturas de Michigan y de Filipinas, la alcaldía de Detroit y la Fiscalía General de los Estados Unidos); **Earl Warren** (tres veces Gobernador de California, y que encabezó desde la Corte una profunda reforma en materia de derechos civiles, equidad electoral y debido proceso); y el propio expresidente de los Estados Unidos **William H. Taft** (que fue *Chief Justice*, y bajo cuya égida de entre 1921 y 1930 la Corte se consolidó como cúspide de todo el Poder Judicial y adquirió un edificio de sesiones propio, pues sesionaba en el Capitolio).

El aspecto técnico de la designación también tiene su propia metodología e importancia, y debe orientarse por la profundidad deseada de las indagaciones de la comisión, que pueden ir desde el simple cumplimiento de requisitos profesionales, hasta una estricta verificación de la salud, las finanzas, la experiencia, el prestigio y la honorabilidad del candidato. La rigurosidad del examen debe corresponder al grado de responsabilidad y a las exigencias del cargo a obtener (por ejemplo, la función de *Ombudsman* requiere en particular de un amplio prestigio del funcionario), y está condicionada por la capacidad de la comisión de allegarse de la información relevante (por ejemplo, de carácter médico, familiar o fiscal, o la capacidad de hacer comparecer a testigos y requerir documentos, etcétera).⁴³⁸ La responsabilidad del comité frente a los candidatos implica que debe procurarse que la información confidencial se requiera solo cuando es verdaderamente necesaria y que siempre se mantenga en ese estado, aunque la relevancia de las funciones a asumir bien puede justificar su publicidad en circunstancias excepcionales. Asimismo, siempre será recomendable que el procedimiento sea abierto para que las organizaciones sociales, colegas, detractores, sectores a ser regulados, etcétera, puedan presentar ante la comisión responsable sus propias opiniones, adhesiones o disensos respecto de los aspirantes a ocupar un cargo.

Las preguntas que se hagan a los candidatos en la comisión responsable corren el riesgo de ser muy superfluas, si es que los examinadores no están involucrados a profundidad con la materia, o excesivamente vinculantes y específicas, comprometiendo la capacidad del aspirante de resolver los futuros asuntos que se pongan a su consideración. Por el otro lado, es de esperarse la tendencia de los candidatos a dar respuestas excesivamente generales y carentes de contenido, a fin de no comprometerse y obtener el mayor consenso posible. Es por esto que esta comparecencia debe conducirse de manera inteligente, exigiendo respuestas concretas y a la vez formulando preguntas pertinentes, más dirigidas al contenido, características y rumbo de la función a la que se aspira, que al posicionamiento respecto de coyunturas específicas; también pueden obtenerse como fruto de estas audiencias compromisos

⁴³⁸ Los comités del senado norteamericano practican desde 1978 este escrutinio tan estricto. KAISER, Frederick *et. al.* *Op. Cit.*, p. 26

para el desarrollo de las políticas públicas, en especial si la misma comisión que coordina el nombramiento estará a su vez encargada de la supervisión del ejercicio de la función.

Un interrogatorio de esta calidad demanda un tiempo considerable por cada aspirante y una importante investigación y preparación para la comparecencia. Sin embargo, sus frutos justifican la complejidad del procedimiento, en especial si el encargo es de alta responsabilidad o de duración prolongada. Como se ve, es imposible que el pleno parlamentario lleve a cabo exámenes tan minuciosos, por lo que es indispensable que las comisiones lo hagan en su lugar y que emitan su dictamen de manera razonada y motivada, no limitándose a verificar el cumplimiento de una lista de requisitos formales.

La facultad “espejo” de este mecanismo, es decir la facultad de remoción, es analizada bajo el apartado inmediato siguiente, “moción y voto de censura”.

4.4.1 La moción y el voto de censura.

Los parlamentos también cuentan ordinariamente con la facultad de remover a funcionarios del gobierno bajo ciertas circunstancias. Debe distinguirse entre la facultad de remoción por considerar que un funcionario no es idóneo para su cargo, y la facultad punitiva de remover al funcionario por haber incurrido en conductas ilegales. Este segundo mecanismo de control parlamentario va más allá del mero poder de nombramiento y remoción, dotando al parlamento de funciones persecutorias y jurisdiccionales, por lo que no corresponden a las que presentamos aquí, sino al juicio político y la declaración de procedencia.⁴³⁹

El procedimiento no jurisdiccional mediante el cual los parlamentos deponen a los funcionarios es conocido como moción y voto de censura. La moción de censura es la propuesta, formulada al pleno o a la comisión correspondiente, de la destitución del servidor público por las razones que le parezcan adecuadas al promovente. El carácter

⁴³⁹ Vid. 4.9 *infra*

deliberativo del parlamento exige que esta moción sea debatida, tras lo cual se procede a su aprobación o rechazo – el voto de censura.

Como es visible, en los Estados en lo que el titular del gobierno es nombrado por el propio parlamento el voto de censura tiene el radical efecto de derrocar al gobierno. A fin de minimizar la desestabilización que esto implica, suelen establecerse limitaciones al mecanismo: la más común es el voto de censura *constructivo*, que exige el nombramiento del nuevo gobierno para la destitución del anterior. También se estilan obstáculos procedimentales respecto de quién tiene legitimación para interponer la moción. Por último, suele limitarse la responsabilidad del gobierno frente al parlamento a la responsabilidad colectiva – esto es, la prohibición de dirigir una moción de censura a un solo funcionario, debiendo enfilarla contra la totalidad del gobierno – lo que restringe aún más las posibilidades de la utilización efectiva de este mecanismo de control parlamentario y lo reduce a un simple eco del resultado de las urnas.

Esta tradición, cada vez más inocua en apariencia (aunque conserva un enorme poder de reserva), es identificada ordinariamente como un rasgo distintivo del parlamentarismo. Sin embargo, no es exclusiva de uno u otro sistema político, sino que es de todo derecho un mecanismo de control parlamentario versátil, que acepta multitud de modalidades tanto en sus procedimientos como en sus efectos, lo que le ha permitido adaptarse a toda circunstancia y extenderse a un gran número de constituciones en el mundo, incluyendo a las latinoamericanas:

“En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales presenta una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce constituciones la han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida

en otras tres constituciones. Solo en Bolivia y en México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete.”⁴⁴⁰

La versatilidad de la moción y voto de censura radica en el enérgico mensaje de rechazo que arrojan a la opinión pública, por lo que el solo inicio del procedimiento, independientemente de su eventual resultado, ya coloca a la administración pública en una posición de negociación frente al parlamento, esto es, en posición de sujeto controlado:

*“La censura tiene un doble efecto: jurídico y político. El jurídico consiste en la remoción del ministro o de los ministros censurados, y sólo se alcanza cuando han sido superados todos los trámites previstos por la Constitución; pero el político se logra por la mera incoación del proceso (...) el solo hecho de transformar la impugnación a un ministro o al gabinete en un asunto de opinión pública desde la tribuna del Congreso, permite desahogar las tensiones políticas y obliga a las partes a encontrar puntos de avenimiento.”*⁴⁴¹

El efecto político de un voto de censura es muy estimable, por lo que incluso ha llegado a ser previsto sin los efectos jurídicos de sanción, es decir, tan solo como un posicionamiento de desconfianza y negación de respaldo al funcionario gubernamental, quien después de recibirlo se verá en condiciones muy difíciles de conservar su posición o de consevar inalterada la política pública que motivó el desencuentro:

*“En Ecuador la censura no implica la remoción del ministro, cuya permanencia en el gabinete es discrecional del presidente. Se ha buscado conciliar la potestad del Congreso en cuanto a valorar el desempeño de un ministro, con la prerrogativa presidencial de nombrarlo y removerlo. Aún cuando el acuerdo congresual no sea jurídicamente vinculante para el presidente, el efecto político de opinión es evidente. Algo semejante sucede en El Salvador, donde la Asamblea tiene facultades para recomendar al presidente la destitución de un ministro, sin que se requiera para este efecto de una mayoría especial; también puede interpelar a los ministros aunque en este caso, si no asisten a dar la respuesta debida, quedan automáticamente removidos de su cargo.”*⁴⁴²

⁴⁴⁰ VALADÉS, Diego. *Instrumentos de Control Parlamentario en los Sistemas Presidenciales Latinoamericanos. Discurso de Ingreso a El Colegio Nacional*. Op. Cit., pp. 28-29

⁴⁴¹ VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. Op. Cit., p. 98

⁴⁴² *Ídem*, p. 66

Como leíamos más arriba, México es uno de los pocos países latinoamericanos en los que no contamos con voto de censura. Sin embargo, dotar al Congreso con la facultad de remover funcionarios no es ajeno a nuestro sistema de gobierno: como explica el autor en cita, “en 1920 se planteó (entre otros por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios,”⁴⁴³ sin que haya prosperado la propuesta. Asimismo, aunque no dispusiéramos del formal mecanismo, la práctica constitucional no tuvo empacho en enderezar (o más bien, torcer) la institución de la declaratoria de desaparición de poderes de las entidades federativas no a una declaratoria, como lo dice su nombre, sino a la remoción del gobernador, lo que se asemeja a un voto de censura aunque dirigido a un nivel de gobierno distinto:

“...la Constitución prevé que, al desaparecer los poderes en un estado, el Senado nombra un gobernador de acuerdo con el procedimiento que ahí se establece. La redacción indica con claridad que se trata de una facultad declarativa, esto es, el Senado constata y declara que los poderes han desaparecido. Se trata de una hipótesis bastante remota, porque supone que el gobernador, el congreso local y todos los integrantes de la judicatura, hayan desaparecido. Un caso semejante nunca se ha registrado. Empero, la aplicación que se le dio al precepto fue de naturaleza constitutiva, de suerte que era el Senado el que, a la luz de los elementos de juicio que se le presentaban, decretaba que los poderes habían desaparecido, y para este efecto se entendió siempre que los poderes eran sólo el gobernador. Mediante este arbitrio fueron removidos no menos de cincuenta gobernadores en los primeros sesenta años de la vigencia de la Constitución de 1917. Hubo muchos otros casos en los que se evitó la aplicación del artículo 76 mediante la obtención de la renuncia del gobernador...”⁴⁴⁴

Este giro de la declaratoria de desaparición de poderes fue institucionalizado mediante la expedición de la *Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República*, publicada el 29 de diciembre de 1978. El uso de esta institución no como un remedio de última instancia al vacío de poder estatal, sino como una intervención federal en una entidad federativa está perfectamente arraigado en nuestra cultura política, a pesar de que no se ha puesto en práctica desde 1975: prueba de ello

⁴⁴³ *Ídem*, p. 87

⁴⁴⁴ VALADÉS, Diego. *El Sistema Presidencial Mexicano. Actualidad y Perspectivas*. Op. Cit., pp. 298-299

es que en julio y noviembre de 2013, respectivamente, el Partido de la Revolución Democrática⁴⁴⁵ y el Partido Acción Nacional⁴⁴⁶ propusieron a la opinión pública la desaparición de poderes en Michoacán. Un estudio de Parametría demuestra que el 63% de la población estaría de acuerdo en que el gobierno federal asuma el gobierno de una entidad federativa en el caso en que ésta “no pueda con el problema de la inseguridad”.⁴⁴⁷

Por último, y aunque ya hemos explicado que su naturaleza es distinta – más bien de corte jurisdiccional – el propio juicio político tiene potencial para ser utilizado a manera de moción y voto de censura, dada la ambigüedad con que está redactada su ley reglamentaria. Incluso antes de llegar a la remoción forzosa, el efecto de su incoación no puede ser subestimado:

“...tratándose de un miembro del gabinete presidencial las solas instrucción y acusación, por parte de la Cámara de Diputados, pueden llegar a tener los efectos políticos de una moción de censura. La subjetividad encerrada en la expresión “ataque a las instituciones democráticas”, por ejemplo, podría convertir al juicio político en la vía de acceso a un instrumento de control cuasiparlamentario.”⁴⁴⁸

Lo cierto es que hay señales en nuestro sistema político de que, aún cuando no está implementado de manera formal, la moción y voto de censura es una institución conocida por nuestros partidos políticos y a cuya utilización aspiran constantemente. Mediante la constante presentación de proposiciones con punto de acuerdo, los legisladores de oposición suelen criticar las políticas gubernamentales más polémicas, así como exigir al Presidente de la República la destitución de los funcionarios cuya conducta les parece incompetente o deshonesto. Sobra decir que el punto de acuerdo no es la institución idónea para lograr este objetivo y difícilmente se forma en torno suyo

⁴⁴⁵ **Plantea PRD desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 30 de julio de 2013. Disponible para consulta en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/prd-advierte-posible-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-939287.html>

⁴⁴⁶ **Propondrá PAN desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 21 de noviembre de 2013. Disponible para consulta en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/propondra-pan-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-967351.html>

⁴⁴⁷ **Apoyan desaparición de poderes por inseguridad.** PARAMETRÍA. Disponible para consulta en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4581

⁴⁴⁸ VALADÉS, Diego. **El Control del Poder.** Op. Cit., p. 402

un debate del nivel que requeriría una moción de censura, pero resulta indudable que la vocación de usar este mecanismo de control está latente. Para muestra, basta ver algunos ejemplos de este tipo de proposiciones durante los últimos años:

- (i) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados para solicitar la destitución del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman, por violar los principios para la conducción de la política exterior contenidos en el artículo 89 fracción X constitucional en su respuesta a los ataques terroristas acaecidos en Nueva York. Presentado el 20 de septiembre de 2001.
- (ii) Solicitud del Congreso del Estado de Nayarit al Senado de la República para que promueva la destitución del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman, por propiciar conflictos con el pueblo de Cuba. Presentada el 18 de abril de 2002.
- (iii) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PT en la Cámara de Diputados para la destitución de la Directora General de la Lotería Nacional, Laura Valdez, por las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en relación con el desvío de recursos a la fundación “Vamos México.” Presentada el 7 de julio de 2004.
- (iv) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados por el que exhorta al Secretario de Comunicaciones y Transportes a destituir al Delegado de esa dependencia en Baja California Sur por actos de corrupción y negligencia. Presentado el 30 de noviembre de 2004.
- (v) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, por la cual se condenan las actitudes violentas de la Policía Municipal de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, y se solicita la destitución de los policías que golpearon a Víctor Raúl Jiménez Robles. Presentado el 3 de abril de 2008. Fue aprobado el 2 de diciembre de 2008 con modificaciones para ya no requerir la destitución de los policías.
- (vi) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados por la que exhorta al titular de la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes a remover al Director General y al Subdirector de Obras del Centro SCT Veracruz por diversos actos de corrupción. Presentada el 8 de abril de 2008. Cabe señalar que el punto de acuerdo se aprobó de manera modificada un año después, en febrero de 2009, exhortando a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación a concluir sus investigaciones. En abril de 2011 la Secretaría de la Función Pública destituyó al Director General (que ocupaba desde ocho años antes), pero un mes después fue reinstalado en su encargo.

- (vii) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados por la que exhorta al Secretario de Comunicaciones y Transportes a que destituya al titular del Centro SCT en Tlaxcala por actos de corrupción y negligencia. Presentado el 1 de abril de 2009.
- (viii) Solicitud emanada el Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República exhortando al Presidente de la República a remover de sus cargos a Juan Francisco Molinar Horcasitas y a Daniel Karam Toumeh por el caso de la guardería ABC. Presentado el 9 de junio de 2010.
- (ix) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores por la que exhorta al Director General del IMSS a que destituya al Delegado Regional en Tamaulipas por diversos actos de corrupción. Presentado el 11 de noviembre de 2010. Este punto de acuerdo fue aprobado, sin que se produjera la referida destitución o medida alguna.
- (x) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, por la que solicita al Senado la comparecencia y eventual destitución del Embajador de México en Estados Unidos, Eduardo Medina Mora, por su participación en la introducción de armas mediante la operación “Rápido y Furioso”. Presentado el 23 de noviembre de 2011.
- (xi) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PT en el Senado de la República para la destitución del Comisionado del Instituto Nacional de Migración en virtud de su cuestionada trayectoria de no respeto a los derechos humanos. Presentado el 19 de marzo de 2013.

- (xii) Solicitud emanada del Grupo Parlamentario del PT en la Cámara de Senadores por la que exhorta al Presidente de la República a remover de su cargo a la delegada de la Procuraduría Agraria en Colima por su negligente participación en el caso de la instalación de una mina de oro en la comunidad indígena nahua de Zacualpan, municipio de Comala. Presentado el 8 de abril de 2014.

Estos son tan solo algunos ejemplos de esta clase de intentos de control parlamentario, que hemos seleccionado para ilustrar su uso: casi todos los partidos políticos interponen estas solicitudes cuando están en la oposición, dirigiéndolas contra los más diversos funcionarios públicos (secretarios, delegados estatales, policías, embajadores, directores generales de entidades paraestatales, etcétera). Empero, estos loables intentos de denunciar conductas indebidas en las filas del gobierno nunca prosperan más allá de una nota periodística, aún si una combinación afortunada les permite obtener la aprobación del pleno de su respectiva cámara. Esto refleja la necesidad de implementar un mecanismo de control más efectivo que, al ser activado, tenga consecuencias concretas – que no necesariamente tienen que ser destituciones. Por si lo anterior fuera poco, todos los años se presenta en la Cámara de Diputados al menos una docena de solicitudes de instauración de juicio político, en términos muy similares que los referidos puntos de acuerdo, aunque con mucho menores posibilidades de éxito, pues ni una sola de estas solicitudes siquiera ha sido conocida por el Pleno de la Cámara.

4.4.2 Intervención de las cámaras en nombramientos.

Las cámaras de nuestro Congreso de la Unión tienen múltiples intervenciones en los nombramientos de los funcionarios de la Federación, y muy recientemente, con la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, incrementaron esta participación hasta niveles inéditos en nuestra historia constitucional.

Los nombramientos controlan al gobierno de dos maneras: la primera es, naturalmente, cuando el Congreso interviene en el nombramiento de un propio funcionario de la administración, lo cual le permite no solo moldearla en abstracto, sino integrarla en

concreto, con el evidente efecto de limitación de la discrecionalidad gubernamental. La segunda manera tiene una naturaleza indirecta. Muchas de las designaciones que realizan las cámaras corresponden a funcionarios que no pertenecen a la administración, como jueces o miembros de órganos autónomos. Sin embargo, éstos a su vez realizan un control cotidiano sobre la administración pública – ya sea mediante la función jurisdiccional, la imposición de criterios técnicos sobre los políticos, o simplemente privándola de ciertos campos de acción, entre otros casos – por lo que, aunque después de su designación se pierdan o conserven muy tenuemente sus lazos con el parlamento, al participar en su nombramiento éste incrementa su influencia o al menos reduce la del gobierno sobre los nuevos funcionarios, fortaleciendo así las condiciones para su control.

A continuación presentaremos los nombramientos en los que intervienen las cámaras de nuestro Congreso de la Unión, empezando por su expresión más elevada, el nombramiento del titular del Poder Ejecutivo, para pasar luego a la explicación del resto de los nombramientos que ejercen un control directo o indirecto sobre la administración pública.

a. Nombramiento del Presidente de la República. Esta atribución afortunadamente es de uso infrecuente, pero no por ello menos importante. La falta absoluta del Presidente de la República (que puede ocurrir por muchas causas, como muerte, desaparición, renuncia, terminación del sexenio sin que esté concluida la elección del sucesor, etcétera), desata la relevantísima facultad que tiene el Congreso General, esto es, las Cámaras de Senadores y Diputados de manera conjunta, de constituirse en Colegio Electoral para nombrar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta, al presidente interino (si la ausencia ocurre en los primeros dos años del periodo) o al presidente sustituto (si la ausencia ocurre a partir del tercer año).

Vale la pena observar que, si bien el presidente interino se asemeja a un cargo provisional o de emergencia en tanto se celebra la nueva elección, el presidente sustituto es de pleno derecho. De cualquier manera en ambos casos, pero en particular

en el segundo, vemos que el Congreso de la Unión también tiene la facultad, aunque extraordinaria, de designar al titular del gobierno (Art. 84 constitucional). Este mecanismo, en apariencia sencillo, en realidad es producto de una costosa calibración a lo largo de nuestra historia, pues la figura del Vicepresidente, prevista para situaciones de este género, causó más problemas de los que resolvió:

“...la Constitución determina que debe ser el Congreso quien haga la designación correspondiente del presidente de reemplazo. Quizá la reminiscencia del sistema de elección abierta puede ser censurable, en virtud de que teóricamente en nuestro sistema debe privar la división de poderes y la elección directa del Ejecutivo por parte del pueblo. Sin embargo, de entre todas las alternativas de sustitución “ensayadas” a lo largo de nuestro constitucionalismo, sin duda que la Constitución del 17 ha ideado un sistema menos complicado, menos politizado que otras constituciones que han regido a México y por ello, el sistema ha perdurado hasta la actualidad. El primer principio de este sistema se basa en el requisito de votación del Congreso, que es el de mayoría absoluta, con quórum de las 2/3 partes del Congreso.

(...)

Con todos los defectos que pueda tener, en suma, el sistema de sustitución señalado por la Constitución da mayor estabilidad a nuestro sistema y, junto con las peculiares características que privan en el proceso de sucesión presidencial, hace de nuestro sistema político algo muy singular, admirado por propios y extraños, que, a primera vista, no requiere en lo absoluto de la figura del vicepresidente para funcionar perfectamente bien.”⁴⁴⁹

b. Otros nombramientos. Al igual que en el modelo norteamericano, la mayoría de las facultades de designación las hemos atribuido al Senado de la República, quien interviene en los siguientes nombramientos:

- (i) Ratificación de los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de embajadores, cónsules generales y empleados superiores del ramo de relaciones exteriores (incluyendo al Secretario); del Secretario encargado del

⁴⁴⁹ SCHIAFFINI, Dante. *La Vicepresidencia en nuestro Sistema Presidencial*, en *Verba Iuris. Revista Electrónica del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México*. Año 2, número 3, noviembre de 2005. <http://www.cem.itesm.mx/derecho/verba-iuris/articulos/040905.html>

control interno del Ejecutivo Federal (actualmente la Secretaría de la Función Pública) y de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (también incluyendo ambos Secretarios, aunque en este caso la omisión de mención en el artículo 89 fr. II constitucional puede dar lugar a una interpretación en la que éstos quedan excluidos). Lo anterior, según el art. 76 fr. II constitucional.

- (ii) Designación de los once Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre las ternas que someta a su consideración el Presidente de la República, así como aceptar sus renunciaciones (art. 76 fr. VIII constitucional). Si el Senado rechaza dos ternas, el Presidente de la República podrá hacer la designación de manera directa de entre los miembros de la segunda terna (art. 96 constitucional). Requiere votación de dos terceras partes.
- (iii) Designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 99 párrafo undécimo constitucional). Requiere votación de dos terceras partes.
- (iv) Designación del Fiscal General de la República, para lo cual remitirá una lista de al menos diez candidatos al Presidente de la República, quien integrará de ella una terna de la que el Senado elegirá, por votación de dos terceras partes, al Fiscal General. Para los casos en los que el Presidente o el Senado incumplan sus obligaciones en este mecanismo, la contraparte realizará la designación de manera directa. (Art. 102 apartado A de la constitución).
- (v) Aprobación de la designación que haga el Presidente de la República, previa propuesta del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de los magistrados de este tribunal (Arts. 4 y 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Cabe señalar que la reforma al artículo 73 fr. XXIX-H constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación cambió el nombre de este tribunal al de *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, sin que a la fecha se hayan emitido las reformas correspondientes en las leyes secundarias. En todo caso, el mecanismo de designación de sus magistrados quedó inalterado.

- (vi) Nombramiento de los siete Comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. (Art. 6º apartado A fr. VIII párrafo octavo constitucional). Requiere votación de dos terceras partes; el Presidente de la República tiene derecho a objetar el nombramiento.
- (vii) Aprobación de la designación que haga el Presidente de la República de los cinco miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Art. 26 apartado A párrafo tercero constitucional).
- (viii) Ratificación de la designación que haga el Presidente de la República, previa examinación ante el Comité de Evaluación que integren los titulares del Banco de México, el INEGI y el INEE y proponiéndole a éste entre tres y cinco aspirantes por cada vacante, de los siete Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Art. 28 párrafos vigésimo primero y vigésimo segundo constitucionales). En caso de rechazo del aspirante, el Presidente presentará a otro de los aprobados por el Comité de Evaluación, y así sucesivamente. Si solo resta un aspirante aprobado, será designado Comisionado directamente por el Presidente de la República. El Senado escogerá de entre los Comisionados al que desempeñará la presidencia del órgano mediante votación de dos terceras partes, con la cual también podrá remover a los consejeros que incurran en falta grave en el ejercicio de sus funciones.
- (ix) Aprobación de la designación que haga el Presidente de la República de los cinco miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México (art. 28 séptimo párrafo constitucional).
- (x) Designación de los cinco miembros de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de entre las ternas que someta a su consideración el Presidente de la República. (Art. 3º fr. IX segundo párrafo constitucional). Se requiere de votación de dos terceras partes y, si el Senado no realiza la designación, lo hará el Presidente de la República.

- (xi) Designación de los magistrados de los Tribunales Agrarios de entre la lista que proponga el Presidente de la República (Art. 27 fr. XIX segundo párrafo constitucional y art. 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).
- (xii) Elección de los nueve consejeros honorarios del Sistema Público de Radiodifusión de México, previa consulta pública, por voto de dos terceras partes y reelegibles en una vez; así como del Presidente del mismo Sistema, este último a propuesta del Presidente de la República y por voto de dos terceras partes, mayoría con la que también podrá ser removido libremente (Art. 6 apartado B fr. V constitucional).
- (xiii) Nombrar Gobernador provisional en las entidades federativas de las que declare desaparición de poderes, mediante votación de dos terceras partes de entre los candidatos de la terna que proponga el Presidente de la República (Art. 76 fr. V constitucional).
- (xiv) Designar a los diez consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a su Presidente, mediante votación de dos terceras partes y siguiendo el procedimiento que indique la ley (Art. 102 apartado B párrafo séptimo constitucional).
- (xv) En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (que practica la misma Cámara, por causas graves y mediante propuesta de al menos la mitad de sus miembros) designará, a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato. (Art. 122 base segunda fr. I párrafo tercero constitucional).
- (xvi) Designar al Procurador de la Defensa del Contribuyente de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República (Art. 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente).
- (xvii) Objetar la designación que haga el Presidente de la República del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano “Notimex” (Art. 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano).
- (xviii) Autorizar previamente todo nombramiento o remoción de secretarios de Estado que pretenda hacer el Presidente Provisional de la República (Art. 84 párrafo segundo constitucional).

- (xix) En el caso de que el Presidente de la República opte por un gobierno de coalición, ratificar a la totalidad de los secretarios de Estado designados por éste (Art. 76 fr. II constitucional).

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene a su cargo los siguientes nombramientos:

- (i) Nombrar al Presidente y a los seis Consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, siguiendo el procedimiento que determine la ley y con una votación de dos terceras partes. El Presidente de la República puede objetar el nombramiento. (Art. 26 apartado C segundo párrafo constitucional).
- (ii) Elegir al Presidente y a los diez Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral mediante votación de dos terceras partes, previa convocatoria pública y auscultación por un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de prestigio designadas por la Cámara de Diputados, la CNDH y el IFAI, el cual propondrá al menos cinco aspirantes por cada cargo vacante. En caso de que no se realicen las designaciones mediante votación, se realizarán por insaculación y si ésta no se celebra, la celebrará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 41 fr. V apartado A párrafo quinto constitucional).
- (iii) Designar al titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral mediante voto de dos terceras partes y a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en los términos que señale la ley (Art. 41 fr. V apartado A párrafo sexto constitucional); así como a los titulares de los órganos internos de control del resto de los organismos constitucionales autónomos, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes (Art. 74 fr. VIII constitucional)
- (iv) Designar al Auditor Superior de la Federación por voto de dos terceras partes, previa convocatoria pública de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación e integración de una terna para poner a consideración del Pleno. Podrá ser removido en caso de causa grave mediante votación de dos terceras partes (Art. 79, quinto párrafo constitucional y art. 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

- (v) Ratificar el nombramiento que haga el Presidente de la República del Secretario de Hacienda, salvo que aquél opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso lo hará el Senado (Art. 74 fr. III constitucional); así como de los demás empleados superiores de hacienda.

Merece mención aparte el Consejo de la Judicatura Federal, el cual es integrado tanto por la Cámara de Senadores, que nombra a dos Consejeros, como por el Presidente de la República, que designa a uno, y por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aporta tres Consejeros elegidos de entre los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, así como al Presidente, que es elegido de entre los propios Ministros. La presidencia del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaen en la misma persona (Art. 100 constitucional).

Gran parte de los nombramientos expuestos son de nueva creación; de los que ya existían podemos decir varias cosas. En un contexto de subordinación del congreso al presidente, que ya hemos explicado, muchos de ellos no se abordaban con seriedad y como auténticos mecanismos de control, a pesar de ser de factura añeja, como nos relata Valadés en relación con la designación de los empleados superiores de hacienda:

“El control del Congreso con relación a estos nombramientos [los ministros de la Suprema Corte de Justicia, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y empleados superiores de hacienda] ha estado presente en el constitucionalismo mexicano desde 1824, con excepción de la de 1843 por lo que se refiere a los empleados superiores de hacienda. El tema de la ratificación de estos empleados superiores de hacienda se ha prestado a diferentes interpretaciones (...) esta forma de control no ha recibido la atención necesaria, por lo que si bien unas veces han sido sometidos a ratificación los nombramientos de subsecretarios de despacho, otras no ha sido propuesto para tal efecto el nombre de un solo funcionario. Esta irregularidad en el ejercicio de una función de control no hace ostensible su inutilidad, sino la necesidad de su refuerzo.”⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 393

La mayor dispersión del poder político ha permitido que este desdén se revierta paulatinamente. Durante la década pasada el Congreso de la Unión buscó nuevas maneras de aprovechar sus facultades de nombramiento, para lo cual expidió diversas leyes que lo facultaban a intervenir en la designación de funcionarios de la administración pública desconcentrada y descentralizada, con fundamento en el artículo 89 fracción II constitucional, que establece que el Presidente de la República podrá *“nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho (...) y a los demás empleados de la Unión, **cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes**”*

Con apoyo en esta última frase, el Congreso de la Unión facultó mediante ley a la Cámara de Senadores para elegir al Procurador Federal de Defensa del Contribuyente de entre la terna que le mandara el Presidente de la República, así como para designar a los seis consejeros independientes del órgano de gobierno. La facultó de igual manera para rechazar los nombramientos que hiciera el primer mandatario de Comisionados de la Comisión Federal de Competencia y del titular de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, “Notimex”. También ordenó que estos órganos administrativos presentaran informes periódicos ante el Congreso de la Unión.

Tal vez existan medidas de esta naturaleza en otros órganos y organismos que no hayamos advertido, pero estos tres casos son de particular relevancia pues, impugnados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integraron las acciones de inconstitucionalidad 32/2006, 33/2006 y 38/2006, de las que deriva la jurisprudencia en la materia que nos rige actualmente y que explica en parte importante la reforma constitucional de febrero de 2014.

En estos procesos la Corte adoptó un criterio restrictivo de la parte final del artículo 89 fracción II constitucional al considerar que, si bien permitía limitar al Presidente de la República en su facultad de designar funcionarios, esta atribución no se extendía a involucrar libremente al Congreso de la Unión en los mismos a menos que la constitución lo estableciera expresamente, en virtud del principio de separación de

poderes. Reconociendo, sin embargo, que este principio es de carácter flexible, procedió a estudiar caso por caso la pertinencia de los mecanismos implementados. De manera resumida, los ministros llegaron a las siguientes conclusiones:

1. En los casos de órganos desconcentrados, toda vez que estos permanecen al interior de la administración pública centralizada, resulta inadmisibles la participación de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión en la designación de sus titulares. Con este razonamiento declararon inconstitucional la facultad de objeción del Senado al nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia.⁴⁵¹
2. Para los organismos descentralizados, dado que pertenecen a la administración pública paraestatal y por lo tanto su diseño lleva implícito un cierto nivel de autonomía de la administración pública centralizada, pero sin que sea absoluta, resulta válida la participación del Congreso de la Unión siempre y cuando contemple también la participación del Presidente de la República. Con este razonamiento declararon válidas tanto la facultad de objeción del Senado a la designación del titular de "Notimex", como la facultad del nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente por parte del Senado de entre la terna que le proponga el Presidente de la República, y a la vez declararon inválido el nombramiento por parte del Senado de la totalidad de consejeros independientes del órgano de gobierno de dicha Procuraduría.⁴⁵²
3. Por último, consideraron que en ningún caso es compatible con la Carta Magna que un órgano desconcentrado o un organismo descentralizado de la administración pública presenten un informe ante el Congreso de la Unión si no

⁴⁵¹ 9ª Época, Reg. 170846. Pleno, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, dic-2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 115/2007, pag. 957. **COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

⁴⁵² Época: Novena Época, Registro: 170871. Pleno, Tesis de Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 95/2007, Página: 863 **AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECCIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

es por disposición expresa de la Constitución. Con este razonamiento declararon inconstitucionales estas obligaciones que estaban consignadas a cargo tanto de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como de la Comisión Federal de Competencia Económica⁴⁵³ (la obligación de informar a cargo de “Notimex” no fue impugnada, por lo que quedó – y sigue – vigente).

La imperiosa necesidad de dotar con la mayor autonomía posible a los órganos reguladores, en particular a los de la materia de telecomunicaciones y de competencia económica devino en que, ante estas resoluciones, el Congreso de la Unión (en su versión ligeramente modificada de “Órgano Revisor de la Constitución”, que tan solo eleva la mayoría requerida y agrega un hipotético control por parte de las legislaturas locales que nunca ha sido ejercido) haya tenido que optar por impulsar reformas constitucionales para el establecimiento de organismos constitucionales autónomos, a fin de poder diseñar los procedimientos de designación *ad hoc* que reclaman las circunstancias y que la jurisprudencia le impide utilizar como parte de sus instrumentos de control parlamentario ordinarios en materia de nombramientos. Es el mismo caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y en general es el *leitmotiv* de la creación de los organismos constitucionales autónomos. En pocas palabras, el restrictivo criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligó a que las necesidades reales de control del poder se trasladen de las facultades legislativas ordinarias hacia la reforma constitucional. Esto demerita a la facultad legislativa, que en el actual furor constitucionalista se ha visto privada de su *imperium*, para convertirse tan solo en un reglamento de la constitución y no en la manifestación de la *volonté générale* que proclamó el célebre ginebrino. También demerita a la propia constitución, pues declarada único medio para establecer controles entre los órganos del Estado, ha tenido que absorber una enorme cantidad de disposiciones que dificultan su lectura para el ciudadano no especializado y la hacen poco idónea para ocupar el lugar de texto de referencia para todos los mexicanos. Asimismo, obstruye la instrumentación de nuevos

⁴⁵³ Novena Época.Registro: 170834. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 116/2007, Página: 967 **COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

controles o la modificación y mejora de los ya existentes (aunque en muy poco, pues la rigidez constitucional es más teórica que efectiva, como decíamos líneas arriba).

La división de poderes es únicamente un tipo ideal que no se realiza de manera exacta,⁴⁵⁴ ni tiene por qué hacerlo, al consistir en un sistema de contrapesos cuyo objetivo es precisamente el control del poder. En este sentido, no es dable considerarla como un obstáculo para el propio objetivo que motiva su existencia. El voto concurrente formulado por el Min. Góngora Pimentel a la acción de inconstitucionalidad 32/2006 abordó formalmente este problema, planteando una metodología más adecuada a la teleología y realidad de la autonomización de funciones⁴⁵⁵ y el uso de nombramientos parlamentarios como mecanismos de control del gobierno. Primero, el Ministro hace la explicación del fenómeno de la siguiente manera:

“Los organismos con características de administraciones independientes han tomado carta de ciudadanía y se han instalado poco a poco en nuestro sistema jurídico, producto tanto de la democratización de nuestra sociedad y la desconcentración del poder, la desconfianza en la conducción política y la preferencia por decisiones técnicas, e inclusive también de la globalización, pues las obligaciones que nuestro país suscribe conllevan en muchos casos la creación de órganos con determinadas características que sean ajenos al control político directo. (...) Entonces, debemos preguntarnos: ¿Puede el legislador sustraer ámbitos de gestión a la dirección gubernamental sin habilitación competencial expresa? ¿Existe una reserva constitucional a favor del gobierno que impida dicho desapoderamiento?”⁴⁵⁶

El principio de flexibilidad de la división de poderes, por el que la propia Suprema Corte⁴⁵⁷ reconoció que este sistema no se trata de un fin en si mismo, sino de una

⁴⁵⁴ Vid. 1.2 *supra*

⁴⁵⁵ Aunque lo presentamos aquí por referirse a limitaciones en la facultad de establecer mecanismos de nombramiento, estas acciones de inconstitucionalidad y su respectivo voto concurrente también son aplicables en materia de informes a las cámaras, de autonomización de funciones y en general de la mayoría de interacciones entre órganos del Estado que no estén contempladas en nuestra constitución, debido a la interpretación estricta adoptada por nuestro máximo tribunal. Vid. 4.6 y 4.7 *infra*

⁴⁵⁶ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 20787. Pleno, Tomo XXVI, Julio de 2007. AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY QUE LA CREA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE JUNIO DE 2006, ES CONSTITUCIONAL. **Voto concurrente del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, respecto de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 7 de mayo de 2007, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2006.**

⁴⁵⁷ Tesis P./J. 52/2005, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, Pleno, página 954. **DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

técnica para la protección del principio democrático y los derechos fundamentales, orienta al autor del voto concurrente en las respuestas a estos cuestionamientos, que son a la primera positiva, y a la segunda negativa. Es decir, Góngora reconoce en este caso una aplicación válida de la facultad parlamentaria de control al decir que:

“...el Poder Ejecutivo actúa como conductor principal de la administración pública, pero no único, puesto que la Constitución otorga un papel relevante al Poder Legislativo en la conducción de la administración pública a través de la creación de las leyes y la aprobación del presupuesto de egresos, lo que implica una clara participación en la elaboración de las políticas públicas. Desde este punto de vista, la Constitución no instituye una reserva de administración absoluta a favor del Ejecutivo, pues el legislador goza de una amplia libertad de configuración y a través de sus leyes define las modalidades e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la administración pública.”⁴⁵⁸

Admite, a la vez, que la facultad de configuración legislativa de la administración pública no puede ser absoluta, sino que debe respetar “el núcleo de la función ejecutiva”, que consistiría en “aquellas facultades que son estrictamente ejecutivas, es decir, las que para cuya consecución es necesaria la existencia de una relación de jerarquía y de dirección política, como las de gobernación, seguridad nacional...”. Hecha esta distinción, la autonomización y establecimiento de nombramientos parlamentarios serían constitucionalmente válidos siempre que: (i) la independencia administrativa persiga satisfacer algún valor o principio constitucionalmente relevante; (ii) con la despolitización del órgano y la consiguiente ruptura de la jerarquía se cumpla la finalidad constitucional perseguida; (iii) no se rompa el vínculo con los poderes públicos; (“forzosamente debe existir una relación con la administración o con el Congreso, pues su autonomía debe ser funcional y no orgánica”); y (iv) el diseño del órgano tanto en su creación como en su funcionamiento se rijan por un esquema de colaboración de poderes y no implique un desplazamiento del Ejecutivo ni un acrecentamiento de los otros dos poderes a costa de aquél.

⁴⁵⁸ Ídem.

El fenómeno político de la transición democrática y el incremento de la exigencia de rendición de cuentas tiene, afortunadamente, raíces más profundas que las argumentaciones que podamos ofrecer los profesionales del derecho. Las reformas políticas acumuladas, y de manera muy especial las dos últimas, han reivindicado una multitud de reclamos que la ciudadanía organizada ha demandado de manera recurrente: reelección de diputados, senadores y miembros de ayuntamientos, gobiernos de coalición, autonomía del ministerio público, candidaturas independientes, referenda y plebiscito, fortalecimiento de las garantías de transparencia y protección de datos, entre otros. Seguramente su implementación planteará innumerables críticas, cuestionamientos y giros inesperados, por lo que es necesario dar una construcción legal sólida a los nuevos mecanismos de control del poder orientada a lograr el cumplimiento de sus objetivos dentro del marco constitucional.

4.5 Instituciones de control de carácter informativo.

La información es la materia prima del pensamiento. La humanidad recoge y genera información en todo momento, y cada vez a mayor velocidad. La opinión pública no es sino un torbellino del que entra y sale información sin cesar. Y la información que permite la comprensión de fenómenos relevantes o la acción decisiva es, por sí misma, un bien preciado. Es por esto que el ejercicio del poder siempre va acompañado de un flujo de información que permite su existencia, y que corre por diversos canales: de manera directa de la fuente, a través de los medios de comunicación, mediante la investigación, etcétera:

“En toda democracia, desde la que se reunía en el ágora de las ciudades-Estado griegas, el insumo de la deliberación es la información. En una población que contaba con alrededor de 300 mil habitantes, quienes convivían cercanamente, la información oral directa era perfectamente posible, pero en un Estado nacional de extensión mayor, compuesto por centros urbanos alejados entre sí, a la necesidad de una democracia indirecta o representativa se anexa la situación de que la información nos llega de manera también indirecta. Los comunicadores que recogen, seleccionan, sintetizan, reelaboran y distribuyen la información cumplen un papel mediador, asumen una representación sui generis de los

*integrantes de la comunidad, que ya no obtienen la información por sí mismos sino a través de los medios de comunicación”.*⁴⁵⁹

El parlamento es un actor importante en este flujo de información. Recibe información que le permite deliberar y tomar decisiones y, a la vez, genera información dirigida a la opinión pública, a los grupos de poder que conforman el Estado, o a las instancias jurídicas que de esta manera inician o impulsan diversos procedimientos. Sin embargo, no toda esta actividad informativa forma parte de la función de control parlamentario de la administración pública. Para los efectos que sí nos ocupan, podemos tratar de entender la dimensión informativa del parlamento en dos vertientes: (i) como un medio, y (ii) como un fin en sí misma.

En relación con la primera debemos decir, aunque parezca superfluo, que para deliberar y decidir de entre las opciones disponibles, que es lo que hace todo parlamento, el insumo más crucial es la información. Y para controlar a la administración pública se requiere de mucha información, tanto la producida por ella misma, como la proveniente de otras fuentes. Esta es la dimensión de la información como un medio: cuando resulta necesaria para activar otros mecanismos de control. Los mecanismos de control parlamentario por los que la asamblea se allega de la información entonces pueden considerarse como *accesorios*, pues no ejercen el control por ellos mismos, sino que permiten la activación de otros mecanismos que sí lo hacen.

La información como un medio de control *per se* se presenta, por el otro lado, en la mera *posibilidad* de requerir información, así como en la rendición de informes a las cámaras, actos que constituyen por sí mismos controles parlamentarios. En el primer caso, el sujeto controlado – un órgano de la administración pública, presumiblemente – se ve disuadido *a priori* de poner en práctica una política o una resolución si, sabiendo que no corresponde con las preferencias del parlamento (de su totalidad o de una parte de él con capacidad de acción), éste podrá entrar en conocimiento del tema en cualquier momento, y más aún, podrá ventilar el asunto públicamente. De esta manera, el control

⁴⁵⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 81

se ejerce “pasivamente”, si bien en cualquier momento puede turnarse en un control “activo”. En el segundo caso, el acto de *rendir un informe*, aún en las ocasiones en que no implica la entrega de información que vaya a ser utilizada en otro mecanismo de control, tiene un formalismo político de subordinación o, al menos, de deferencia, en especial si se permite deliberar como parte del mismo acto del informe, dando al parlamento un argumento moral para el ejercicio de otra clase de controles. No escapa de nuestra atención que estos últimos efectos son difíciles de valorar jurídicamente, pero sin embargo existen y son los que motivan el establecimiento de varios informes protocolarios que, si tan solo de transmitir información se tratara, serían siempre más provechosos en forma escrita.

En todo caso, ya sea de manera instrumental o como una finalidad, los parlamentos cuentan con mecanismos especializados para obtener información: *“para el mejor cumplimiento de las funciones del parlamento, que tiene como eje las deliberaciones en el seno del mismo, existe una serie de instrumentos de información con la que cuentan los parlamentarios con el fin de que los miembros del gabinete amplíen su conocimiento sobre un asunto en particular”*.⁴⁶⁰

El parlamento puede allegarse de información produciéndola él mismo o acudiendo a los archivos que la resguardan, cuando estos son públicos o están en su propio poder. Para esto suele contar con bibliotecas, cuerpos de investigadores, analistas de la opinión pública, recursos informáticos, programas editoriales, etcétera, todo lo cual es una expresión de sus capacidades materiales, cuya relevancia ya hemos mencionado al inicio de este capítulo. Por ejemplo, ya que hemos abordado los controles parlamentarios en materia presupuestaria, es más fácil imaginar lo útil que le resulta al Congreso de Estados Unidos de Norteamérica que el director de su *Congressional Budget Office* (Oficina Presupuestaria del Congreso) cuente con la facultad de recabar la información, datos, estimaciones y estadísticas directamente de todos los departamentos, agencias y dependencias del gobierno,⁴⁶¹ la cual después es procesada por dos centenas de economistas. El producto final no es más que una pieza

⁴⁶⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, p. 264

⁴⁶¹ KAISER, Frederick et. al. *Op. Cit.*, p. 10

informativa, sí, pero una pieza que permite la toma de decisiones por parte del parlamento con toda autoridad y seguridad frente a su contraparte Ejecutiva.

Asimismo, la asamblea también puede disponer de mecanismos de control oponibles a la administración para la obtención de información o para la rendición de informes, y que encierran su particular problemática: la agilidad y flexibilidad de estos instrumentos, así como el nivel de detalle al que tengan acceso y la capacidad de reaccionar en caso de que la información recibida sea insuficiente o errónea, son factores clave en el equilibrio de fuerzas entre el parlamento y el gobierno. La importancia de este tema no ha dejado de ser anotada por la doctrina:

“...en el mundo de la política, el que frecuentemente acapara la información es el Poder Ejecutivo; el Ejecutivo maneja los recursos económicos y humanos del gobierno y, por tanto, es el que cuenta con más cantidad de información, con información oportuna y con datos de la realidad, obtenidos al día. (...) De esta realidad se deriva el hecho de que haya sido por mucho tiempo el mismo Poder Ejecutivo el protagonista principal de la función legislativa y, por consiguiente, que los congresos y parlamentos con mucha frecuencia se conviertan en telones de fondo, en coros griegos que dan el contrapunto al actor principal, pero que por no contar con la información suficiente y oportuna no ejercen a plenitud su función de poder independiente y equilibrador.

(...)

En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta épocas muy recientes con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxilien, pero aún contando con ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que esté cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo.

(...)

Por tal razón, reitero, el principio de información hoy más que nunca es un principio fundamental del derecho parlamentario moderno. Los legisladores, los integrantes de los parlamentos, deben saber, deben estar informados y es precisamente el Ejecutivo el que, al tener la información, está obligado a proporcionarla al otro poder. Esta información, como es evidente, debe ser completa, veraz y oportuna.”⁴⁶²

⁴⁶² BÁTIZ, Bernardo. *Op. Cit.*, pp. 69-70

En efecto, la posición particular del gobierno le otorga una cantidad de información exorbitante y, para ser un contrapeso efectivo, el parlamento se ve en la necesidad de librar un permanente forcejeo con la administración. La *Organización Mundial de Parlamentarios en Contra de la Corrupción* (GOPAC) ha identificado la falta de información, así como la dependencia excesiva del parlamento en el gobierno para adquirirla como única fuente, como uno de los rasgos característicos de los regímenes en vías de democratización, y una limitación importante para la función de control de sus parlamentos:

“Information is very important for the functioning of democratic legislatures. Moreover, the need for information is probably even greater in democratizing (and developing) countries, in which “substantive, policy-relevant information is often exclusively the province of the executive-the government” (Lowenberg and Patterson, 1979, p. 164). In these countries, the legislative branch needs free (of government influence) and reliable information to understand government choices, decisions and policies; to assess whether they are valuable or not and, if not, to criticize them and propose policy alternatives. Not surprisingly, legislatures’ inability to keep governments accountable for their actions, such as, for example, the drafting of the budget and the ensuing allocation of resources often reflects legislatures’ lack of independent – from executives’ control – information or their inability to process the available information. If the only information available to the legislature is provided by the executive branch or by one of its agencies, if there is no information available to the legislature, or if the legislature is unable to understand the available information, then the legislature cannot question in any substantive way the content of government choices, decisions and actions.”⁴⁶³

Queda manifiesta la necesidad no solo de recibir información proporcionada por el gobierno, sino también de que ésta sea relevante y suficiente, así como la necesidad de

⁴⁶³ “La información es muy importante para el funcionamiento de las legislaturas democráticas. Más aún, la necesidad de información es aún mayor en países en vías de democratización (y de desarrollo), en los cuales “la información sustantiva y relevante para las políticas públicas suele ser un privilegio del gobierno” (Lowenberg y Patterson, 1979). En esos países, la rama legislativa necesita información confiable y libre de la influencia gubernamental para comprender las decisiones y políticas de la administración; para valorar si son adecuadas o no y, si no lo son, para criticarlas y proponer alternativas. No es sorprendente que la incapacidad de las legislaturas para exigir cuentas de sus acciones a los gobiernos, como por ejemplo, de la elaboración del presupuesto o de la asignación de recursos, frecuentemente refleja la carencia de información libre de influencia del Ejecutivo o su incapacidad de procesar la información de que disponga. Si la única información disponible para la legislatura proviene de la rama ejecutiva o de una de sus agencias, si no tiene información disponible, o si no tiene capacidad de entender la información a su disposición, no podrá cuestionar de manera relevante el contenido de las acciones gubernamentales.” WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. *Op. Cit.*, p. 19

disponer de otras fuentes para poder contrastarla y no dejar así la función de control en manos del propio sujeto controlado. Gran parte de esta facultad está en manos de la capacidad investigadora de las comisiones para que puedan, por ejemplo, requerir testimonios o la exhibición de documentos de cualquier persona o fuente, incluyendo los particulares. Este mecanismo es expuestos brevemente más adelante.⁴⁶⁴

Asimismo, para controlar a la administración es necesario ganarle terreno informativo poco a poco. El congreso norteamericano, por ejemplo, ha tenido que abrirse camino mediante instrumentos como la *Anti-Gag Act* de 1912, que revocó las órdenes presidenciales que prohibían a los funcionarios ponerse en contacto directo con el Congreso, dándoles plena capacidad para entregarle toda la información que deseen, y la *Whistleblowers Protection Act* de 1978, que les da garantías para revelar cualquier información relacionada con violaciones a la ley o con despilfarro, negligencia, fraude o abuso de autoridad, protegiéndolos de represalias. Incluso se estableció un procedimiento especial en la *Intelligence Community Whistleblower Protection Act* de 1998 para la recepción de información clasificada mediante comités especiales en materia de inteligencia.⁴⁶⁵

Por supuesto, los parlamentarios también obtienen información mediante su contacto directo con la sociedad, y en especial a través de la función de *gestión*, en virtud de la cual reciben ordinariamente solicitudes de intermediación o ayuda frente al gobierno de parte de sus votantes, enterándose de esta manera de los problemas concretos que tiene la administración pública en su comunidad. El manual de control parlamentario norteamericano resalta el valor de la labor de gestión como una fuente de información para realizar reformas legales:

“Casework is important not only in resolving problems that constituents are having with bureaucrats but also in identifying limitations in the law. As a scholar of constituency service explained: “Casework allows ad hoc correction of bureaucratic error, impropriety, and laxity,

⁴⁶⁴ Vid. 4.9 *infra*

⁴⁶⁵ KAISER, Frederick *et. al. Op. Cit.*, pp. 6-7. Cfr. 4.7.2 *infra*

*and can lead a senator or representative to consider changes in laws because of particularly flagrant or persistent problems that casework staff discovered.*⁴⁶⁶

La información no solo debe recibirse, sino debe recibirse en un formato útil, correspondiente a la finalidad con la que se requiere, y con el tiempo suficiente para su procesamiento. También existe la necesidad de fortalecer este principio de manera intraparlamentaria; por ejemplo, *“el Reglamento español del Congreso reconoce a los diputados el derecho a obtener al menos con cuarenta y ocho horas de antelación el informe, dictamen o documentación que haya de servir de base a la correspondiente sesión del Pleno o de la Comisión”*⁴⁶⁷

Dicho lo anterior, presentamos a continuación los mecanismos específicos de control parlamentario de carácter informativo.

4.5.1 Requerimientos de información.

Los requerimientos de información son dirigidos al gobierno para que entregue documentos o explique un problema en particular. Es un instrumento muy susceptible de ser concedido a las minorías, es decir, de poder plantearse por parlamentarios en lo individual, por grupos al interior del parlamento o por las comisiones antes que por el parlamento de manera conjunta. Este aspecto de su diseño determina directamente la cantidad y el carácter de las solicitudes, pues en caso de que un parlamentario de la oposición tenga facultad de hacer por sí mismo un requerimiento obligatorio es de esperarse que lo haga con frecuencia y solicitando datos críticos, mientras que si dichas solicitudes deben ser aprobadas por un gran número de personas o incluso por parlamentarios del partido en el gobierno se fomentará que los requerimientos sean menos frecuentes y más complacientes.

⁴⁶⁶ “La gestión de casos es importante no solo para resolver los problemas que tienen los representados con la burocracia, sino también para identificar las limitaciones de la ley. Como explica un pasante de servicio a la comunidad: “la gestión de casos permite la corrección *ad hoc* de errores burocráticos, imprudencia y ligereza, y puede guiar a un senador o representante a considerar cambios en las leyes debida a problemas particularmente notorios o persistentes descubiertos por el personal de gestión.” Ídem, p. 79

⁴⁶⁷ COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 52

Es innegable la similitud de este mecanismo con la facultad ordinaria de los ciudadanos de solicitar información al gobierno, por lo que es de esperarse que el parlamento, al tener a cargo la función de control de manera especializada y permanente, goce de procedimientos aún más ágiles y acceso a una cantidad mayor de información – e incluso a la de carácter reservado, mediante comités especiales – así como a la posibilidad de exigir rectificaciones, adiciones, complementos o explicaciones. Asimismo, un requerimiento de información por parte del parlamento debería recibir siempre un tratamiento preferencial y urgente por parte de la administración, pues es un acto de contrapeso de entre órganos del Estado. Lo contrario se traduce en un mecanismo debilitado, como en el caso español:

“Éstas (las peticiones de información) son también medio de información para el parlamento, al que debemos distinguir del derecho de petición que corresponde a los ciudadanos, aunque existe similitud en la finalidad de ambos instrumentos. En España existe esa doble significación, “de una parte se refiere a las peticiones que cualquier ciudadano español podrá dirigir a las Cámaras en virtud del derecho reconocido constitucionalmente. De otra parte, implica una fórmula menor de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, en virtud de la cual el Parlamento se dirige al Gobierno o a un Departamento Ministerial para que éstos envíen un expediente o contesten de alguna forma la cuestión planteada en la petición”

(...)

...las peticiones de información parlamentaria tienen como finalidad obtener copias de documentos oficiales, que serán empleadas por el parlamentario para ilustrarse más sobre un asunto que ya conoce; con esto se logra el propósito de que los parlamentarios dispongan de múltiples y eficaces instrumentos para desarrollar una labor objetiva y constructiva durante su gestión”.⁴⁶⁸

Así planteado, es un mecanismo muy simple y con un limitado poder de control. Sin embargo, tiene un gran potencial si se le fortalece mediante ciertas medidas específicas. Por ejemplo, el parlamento puede contar con facultades coercitivas para lograr la satisfacción de sus requerimientos, las cuales también serán más efectivas entre más accesibles sean para la oposición. Por ejemplo, las *resolutions of inquiry* del congreso estadounidense, por las que sencillamente se requiere la información, pueden ir

⁴⁶⁸ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 275-277. La cita intermedia es de SANTAOLALLA, Fernando. *Op. Cit.*, p. 425

investidas bajo la forma de la *subpoena* del common law (es decir, requerimiento bajo pena) que puede ser emitida por los comités y subcomités, e implica que el incumplimiento de la solicitud – que puede ser dirigida no solo a entidades gubernamentales, sino a cualquier persona – acarree sanciones pecuniarias y corporales. Asimismo, en virtud del principio de separación de poderes, las cortes se han limitado de intervenir en el control de estos actos salvo hasta el momento de la ejecución del apercibimiento, por lo que su incumplimiento resulta muy arriesgado jurídicamente.⁴⁶⁹ Esta amplia facultad de obtener información incluso incluye de la de carácter confidencial, y solo existe la limitación de la información protegida bajo el “privilegio ejecutivo”, que debe ser ejercido directamente por el presidente cuando la revelación de la información pudiera dañar gravemente la seguridad nacional o el funcionamiento de la rama ejecutiva, decisión que está sujeta a control judicial (*Nixon v. United States* es el caso más representativo en esta materia). Sin embargo, este privilegio es utilizado escasamente, pues por lo general el Congreso y la administración se ponen de acuerdo mediante negociaciones de buena fe.⁴⁷⁰

4.5.2 Informes periódicos.

A diferencia de los requerimientos de información, los informes periódicos no sufren de las vicisitudes de la agenda política, sino que mediante ellos el gobierno entrega la información al parlamento *motu proprio* y de manera cotidiana, institucionalizada. Lo normal es que sus receptores sean las comisiones especializadas en la materia del informe, que de esta manera pueden dar seguimiento constante a las políticas públicas de manera puntual. Por supuesto, resulta absolutamente necesaria su libre circulación entre los miembros de la comisión, y de ser posible su máxima publicidad.

La importancia de este mecanismo dependerá de la cantidad y materias de estos informes, así como de su frecuencia y nivel de detalle. Es importante que tengan un carácter lo más técnico posible, presentando tanto los logros de la administración como sus pendientes y carencias, a fin de que no se vean reducidos a un acto propagandístico

⁴⁶⁹ KAISER, Frederick *et. al.* *Op. Cit.*, pp. 33-34.

⁴⁷⁰ *Ídem*, p. 75

sin valor para efectos de control. Para este efecto puede ser deseable que el receptor del informe tenga capacidad de aceptarlo o rechazarlo, así como para acordar con la administración si desea modificaciones a la estructura del documento o consultar directamente las fuentes del mismo. En la medida en que la comisión cuente con el mayor número posible de otros mecanismos de control parlamentario, así como con mayor capacidad material y seguimiento permanente sobre la dependencia gubernamental, ésta será más proclive a atender dichas solicitudes.

Nuestra constitución prevé diversos informes que deben rendirse anualmente al Congreso de la Unión o a alguna de sus cámaras. Está previsto para el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (que lo rinde al Senado), para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (que lo rinde “a los Poderes de la Unión”, compareciendo ante el Congreso), para la Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Sistema Público de Radiodifusión de México (en los mismos términos) y para el instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica (que comparecen ante el Senado y rinden dos tipos de informes: el informe anual de trabajo y el informe trimestral de actividades). Toda vez que después de los actos de su creación y nombramiento es escaso el control parlamentario a través de estos organismos, son de mayor interés para nuestro tema los informes que se le ordenan al Presidente de la República: el informe anual del “estado general que guarda la administración pública del país” (art. 69 constitucional); la cuenta pública, que debe rendirse todos los años a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril (art. 74 fr. VI tercer párrafo); el informe de política exterior para el análisis del Senado (art. 76 fr. I); el informe anual sobre el estado de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (art. 69 tercer párrafo) y los informes anuales en materia de ejercicio de la deuda (art. 73 fr. VIII) y de uso de las facultades delegadas en materia de comercio exterior (art. 131 segundo párrafo). Por último, el artículo 93 establece los informes de todos los secretarios de despacho, procedimiento que se conoce como “*glosa al informe*”.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Vid. 4.9 *infra*

No obstante lo anterior, la vía más usual para establecer la obligación de rendir estos informes es la propia ley. En nuestro vecino país del norte –a cuyo ejemplo acudimos recurrentemente no por otra razón sino porque sus instituciones son muy ilustrativas– se ha desarrollado ampliamente la práctica de incluir estos informes en las leyes orgánicas o *estatutos* de las agencias y dependencias, no solo para recibir información general sobre el desempeño de las políticas, sino incluso para revisar actos individuales de la autoridad mediante notificaciones previas a ciertos actos administrativos, dándole al congreso la capacidad de controlarlos preventivamente:

“Advance Notification or Report-and-Wait: Statutory provisions may stipulate that before a particular activity can be undertaken by the executive branch or funds obligated, Congress must first be advised or informed, ordinarily through a full written statement, of what is being proposed. These statutory provisions usually provide for a period of time during which action by the executive must be deferred, giving Congress an opportunity to pass legislation prohibiting the pending action or using political pressure to cause executive officials to retract or modify the proposed action. This type of “report and wait” provision has been upheld by the Supreme Court. The Court noted: “The value of the reservation of the power to examine proposed rules, laws and regulations before they become effective is well understood by Congress. It is frequently, as here, employed to make sure that the action under the delegation squares with the Congressional purpose.” Sibbach v. Wilson, 312 U.S. 1 (1941).”⁴⁷²

Esta práctica tan efectiva para efectos de vigilancia está vinculada a un mecanismo de control parlamentario aún más vigoroso, el veto legislativo, al que nos referimos más adelante.⁴⁷³ En lo que concierne a México, y como salió a relucir al referirnos a la intervención del Congreso en el nombramiento de funcionarios, nuestra Suprema Corte

⁴⁷² “Notificación por adelantado o reportar-y-esperar: Puede estipularse en las previsiones estatutorias que, antes de que la rama ejecutiva pueda realizar una actividad en particular o comprometer recursos financieros, el Congreso debe ser consultado o informado, normalmente mediante un pliego por escrito, de la acción que se propone. Estas previsiones estatutorias normalmente establecen un periodo de tiempo durante el cual la acción del ejecutivo debe ser suspendida, dándole al Congreso oportunidad de emitir legislación que prohíba dicha acción o de usar presión política para hacer que los funcionarios del ejecutivo se retracten o modifiquen la acción propuesta. Este tipo de previsión de “reportar y esperar” ha sido refrendada por la Suprema Corte. La Corte dijo: “el Congreso comprende bien el valor de preservar la facultad de examinar las normas, leyes y regulaciones antes de que entren en vigor. Esta facultad es utilizada frecuentemente, como en este caso, para asegurarse que la acción delegada concuerda con la intención del Congreso.” *Sibbach v. Wilsom*, 312 U.S. (1941).“ KAISER, Frederick *et. al. Op. Cit.*, p. 104

⁴⁷³ *Vid. 4.9 infra*

asumió un criterio restrictivo que impediría la adopción de mecanismos de esta naturaleza, pues en la acción de inconstitucionalidad 33/2006 resolvió que el informe anual que presenta el Presidente de la República es el único que habría de rendir la administración pública, salvo que la constitución dispusiera lo contrario.⁴⁷⁴ No fue la primera vez que sostuvo el criterio, pues en septiembre de 2000 resolvió en el mismo sentido.⁴⁷⁵ Sin embargo, al igual que en el caso de los mecanismos para las designaciones, las necesidades de la realidad han pesado más que la jurisprudencia, pues el Congreso de la Unión había establecido, y ha continuado haciéndolo después de esa sentencia, numerosos informes en las leyes; la administración pública, lejos de atacarlos por inconstitucionales, continúa rindiéndolos. La siguiente es una pequeña muestra de los que detectamos en una búsqueda en diversos ordenamientos, aunque seguramente hay más, si bien su recopilación completa exigiría la revisión de todas las leyes federales. Hacemos la exposición con prolijidad a fin de hacer notorias las diversas modalidades, grados de profundidad técnica y sujetos involucrados en esta clase de informes:

⁴⁷⁴ Nos permitimos volver a citar la tesis respectiva, a riesgo de parecer repetitivos, pero considerando que su interés para el presente apartado la hace indispensable:

Novena Época.Registro: 170834. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 116/2007, Página: 967 **COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para hacer vigente el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lograr el necesario equilibrio entre ellos y su autonomía funcional, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la propia Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita. En ese tenor, se concluye que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecer que el presidente de la Comisión Federal de Competencia deberá presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño del mencionado órgano, transgrede el aludido principio constitucional, pues obliga a un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la indicada Comisión, a rendir un informe sobre su desempeño a un poder ajeno al que pertenece. Además, al formar parte la Comisión Federal de Competencia de la Administración Pública Federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo sobre su desempeño, corresponde al Presidente de la República, a través del informe expresamente consignado en el artículo 69 de la Ley Fundamental, lo que resulta congruente con el referido principio de división de poderes, ya que la señalada Comisión es un órgano que auxilia al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y al cual está subordinado, de ahí que sea a él a quien tenga que rendir, no sólo el informe a que alude el referido artículo 28, fracción III, sino todos aquellos que el titular del Poder Ejecutivo le requiera. *Acción de inconstitucionalidad 33/2006. Procurador General de la República. 10 de mayo de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Constanza Tort San Román y Alejandro Cruz Ramírez.*

⁴⁷⁵ **INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.** *Pleno, Tesis P. CLIX/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28.*

Institución que rinde el informe	Fundamento Legal	Contenido del Informe
Banco de México	Art. 51 de la Ley del Banco de México	<p><u>El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente: I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio, y II. A más tardar cuarenta y cinco días hábiles después del cierre de cada trimestre, un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en dicho trimestre, así como la ejecución de la política monetaria del trimestre de que se trate y, en general, las actividades del Banco durante dicho periodo, en el contexto de la situación económica nacional e internacional. Adicionalmente, el Banco enviará un informe anual al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.</u></p>
Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	Art. 33 fr. IV de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	<p>Deberá entregar un <u>informe semestral de actividades al H. Congreso de la Unión</u>, quien en todo momento y, si así lo considere necesario, podrá llamar a comparecer a sus integrantes.</p>
Consejo Nacional de Armonización Contable	Art. 9 último párrafo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	<p>El consejo presentará, a más tardar el último día hábil de febrero, el <u>informe anual al Congreso de la Unión</u>, en el que incluirá las recomendaciones que estime pertinentes para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta Ley.</p>
Secretaría de Educación Pública	Art. 73 fr. II incisos a), f) y g) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	<p><u>a) Conciliar las cifras de matrícula escolar, correspondiente al inicio del ciclo escolar, con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante el primer semestre del año; f) enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Función Pública, durante el primer semestre del año, el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente, cuando la ocupación sea igual o superior a dos plazas en municipios no colindantes, y reportar durante el tercer trimestre del año, sobre la corrección de las irregularidades detectadas, y g) vigilar el monto de las remuneraciones, informando a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad.</u></p>
Secretaría de Desarrollo Social	Art. 75 segundo párrafo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental	<p>La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal <u>remitirá trimestralmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la información que reciba correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, misma que estará disponible en su página de Internet, debiendo actualizarla con la misma periodicidad.</u></p>

<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Art. 80 segundo y tercer párrafos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental</p>	<p>(i) La Secretaría de Hacienda, con el apoyo técnico de la Secretaría de la Función Pública y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entregará conjuntamente con las dependencias coordinadoras de los fondos, programas y convenios, <u>el último día hábil del mes de abril de cada año a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un informe sobre las adecuaciones efectuadas, en su caso, a los indicadores del desempeño, así como su justificación.</u> (ii) <u>En ese mismo plazo, la Secretaría de Hacienda entregará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, en lo que corresponde a los recursos federales transferidos y, en su caso, las medidas que se aplicarán coordinadamente entre estos órdenes de gobierno para el logro de los objetivos definidos en las disposiciones aplicables.</u></p>
<p>Secretaría de Salud</p>	<p>Art. 74 fr. II incisos c) y d) de la Ley General de Contabilidad Gubernamental</p>	<p>c) <u>Enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante el primer semestre del año que corresponda el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique que la asignación salarial no sea compatible geográficamente o temporalmente y reportar durante el tercer trimestre del año, sobre la corrección de las irregularidades detectadas;</u> y d) examinar el monto de las remuneraciones cubiertas con cargo al fondo, con base en la información que brinden los gobiernos locales, a efecto de comunicar a la Cámara de Diputados del Congreso de la <u>Unión los casos en que superen los ingresos promedio de cada una de las categorías, conforme al tabulador salarial autorizado</u></p>
<p>Secretaría de Salud</p>	<p>Artículo 77 bis 31 de la Ley General de Salud</p>	<p>Los recursos del Sistema de Protección Social en Salud estarán sujetos a lo siguiente: A) Considerando el financiamiento solidario del Sistema de Protección Social en Salud, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dispondrán lo necesario para transparentar su gestión de conformidad con las normas aplicables en materia de acceso y transparencia a la información pública gubernamental. Para estos efectos, tanto la federación como los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, a través de los servicios estatales de salud, difundirán toda la información que tengan disponible respecto de universos, coberturas, servicios ofrecidos, así como del manejo financiero del Sistema de Protección Social en Salud, entre otros aspectos, con la finalidad de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño del Sistema. Asimismo, los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud dispondrán lo necesario para recibir y evaluar las propuestas que le formulen los beneficiarios respecto de los recursos que éstos aporten y tendrán la obligación de difundir, con toda oportunidad, la información que sea necesaria respecto del manejo de los recursos correspondientes. B) Para efectos del presente Título, la supervisión tendrá por objeto verificar el cumplimiento de las acciones que se provean en materia de protección social en salud, así como solicitar en su caso, la aclaración o corrección de la acción en el momento en que se verifican, para lo cual se podrá solicitar la información que corresponda. Estas actividades quedan bajo la responsabilidad en el ámbito federal, de la Secretaría de Salud, y en el local, de las entidades federativas, sin que ello pueda</p>

		<p>implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos recursos. C) Además de lo dispuesto en esta ley y en otros ordenamientos, las entidades federativas deberán presentar la información a que se refiere el artículo 74 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p> <p><u>La Secretaría de Salud dará a conocer al Congreso de la Unión, semestralmente de manera pormenorizada la información y las acciones que se desarrollen con base en este artículo.</u></p>
Comisión Nacional del Agua	Art. 231-A de la Ley Federal de Derechos	<p>La Comisión Nacional del Agua <u>informará, trimestralmente, al H. Congreso de la Unión acerca de la devolución de los recursos destinados a las acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales</u></p>
Comisión Nacional de Hidrocarburos	Art 254 quáter último párrafo de la Ley Federal de Derechos	<p>El <u>último día hábil del mes marzo de cada año la Comisión Nacional de Hidrocarburos entregará a las Cámaras del Congreso de la Unión un reporte anual del cumplimiento de las actividades y metas programadas.</u></p>
PEMEX Exploración y Producción	Art. 254 séptimo párrafo y 257 bis último párrafo de la Ley Federal de Derechos	<p>PEMEX Exploración y Producción establecerá un registro de los costos y gastos de la exploración y explotación por cada campo de extracción de petróleo crudo y gas natural no asociado, así como de los tipos específicos de petróleo que se obtengan, y <u>deberá enviar a la Cámara de Diputados la información periódica que se incorpore en dicho registro, poniendo a disposición de ese órgano legislativo los datos, estudios, reportes, prospectivas y demás fuentes de información en que se sustente la información incorporada al registro, con objeto de que puedan llevarse a cabo por el órgano fiscalizador de esa Soberanía, las auditorías que se consideren pertinentes.</u></p>
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	Art. 5 fr. XIII de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	<p><u>Rendir un informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro en el que se deberán considerar apartados específicos sobre:</u> a) Las carteras de inversión de las sociedades de inversión, incluyendo un análisis detallado de cómo el régimen de inversión cumple con lo descrito en el artículo 43 de esta Ley; b) La adquisición de valores extranjeros. Este apartado deberá incluir información del porcentaje de la cartera de cada Sociedad de Inversión invertido en estos valores, los países y monedas en que se hayan emitido los valores adquiridos, así como un análisis detallado del efecto de estas inversiones en los rendimientos de las sociedades de inversión; c) Las medidas adoptadas por la Comisión para proteger los recursos de los trabajadores a que se refiere la fracción XIII bis del presente artículo; d) Información estadística de los trabajadores registrados en las administradoras, incluyendo clasificación de trabajadores por número de semanas de cotización, número de trabajadores con aportación, número de trabajadores con aportaciones voluntarias y aportación promedio, clasificación de los trabajadores por rango de edad y distribución de sexo y cotización promedio de los trabajadores, densidad de cotización por rango de ingreso, edad y sexo. La información anterior será desglosada por administradora y por instituto de seguridad social o trabajador no afiliado, según corresponda; e) Información desagregada por administradora relativa a los montos de Rendimiento Neto, de Rendimiento Neto Real, pagados a los trabajadores, al cobro de comisiones, y en caso de presentarse minusvalías, el monto de éstas y el porcentaje</p>

		que corresponda por tipo de inversión.
<p>Instituto Mexicano del Seguro Social</p> <p>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</p>	<p>Art. 273 Ley del Seguro Social</p> <p>Art. 214 fr. XIX de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</p>	<p>El Instituto deberá presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <u>y al Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo</u>, que incluya, al menos, los siguientes elementos: I. La situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el Instituto, y actuarial de sus reservas, aportando elementos de juicio para evaluar si las primas correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios derivados de cada seguro; II. Los posibles riesgos, contingencias y pasivos que se están tomando en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y las reservas disponibles; III. Estimaciones sobre las posibles modificaciones a las cuotas obrero patronales y a las cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal de cada seguro, en su caso, que se puedan prever, para mantener la viabilidad financiera del Instituto, y de las fechas estimadas en que dichas modificaciones puedan ser requeridas, y IV. La situación de sus pasivos laborales totales y de cualquier otra índole que comprometan su gasto por más de un ejercicio fiscal. Para los propósitos anteriores el Instituto informará sobre las tendencias demográficas de su población beneficiaria, incluyendo modificaciones en la esperanza de vida; tendencias en la transición epidemiológica, y cambios en la composición de género de la fuerza laboral, entre otros factores. La estimación de riesgos, a su vez, considerará factores derivados del ciclo económico, de la evolución del costo de los tratamientos y medicamentos, los costos laborales, de la situación macroeconómica, así como cualquier otro factor que afecte la capacidad del Instituto para cumplir con sus compromisos. En todos los casos, la estimación sobre riesgos y pasivos laborales y de cualquier otro tipo, se formulará con estricto apego a los principios de contabilidad generalmente aceptados por la profesión contable organizada en México. El informe, asimismo, deberá contener información sobre el estado que guardan las instalaciones y equipos del Instituto, particularmente los dedicados a la atención médica, para poder atender de forma satisfactoria a sus derechohabientes.</p>
<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Art. 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</p> <p>Arts. 22, 23 y 24 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria</p> <p>Art. 31 de la Ley de Instituciones de Crédito</p>	<p>El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al <u>Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos</u>: I. Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta Ley.</p> <p>Los informes trimestrales incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley.</p> <p>Los ejecutores de gasto serán responsables de remitir oportunamente a la Secretaría, la información que corresponda</p>

		<p>para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales.</p> <p>Los informes trimestrales deberán contener como mínimo:</p> <p>a) La situación económica, incluyendo el análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios y la evaluación del sector financiero y del sector externo;</p> <p>b) La situación de las finanzas públicas, con base en lo siguiente:</p> <p>i) Los principales indicadores de la postura fiscal, incluyendo información sobre los balances fiscales y, en su caso, el déficit presupuestario;</p> <p>ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las estimaciones de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas.</p> <p>Adicionalmente, se presentará la información sobre los ingresos percibidos por la Federación en relación con las estimaciones que se señalan en la Ley de Ingresos.</p> <p>Con el objeto de evaluar el desempeño en materia de eficiencia recaudatoria, se deberá incluir la información correspondiente a los indicadores que a continuación se señalan:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Avance en el padrón de contribuyentes.2. Información estadística de avances contra la evasión y elusión fiscales.3. Avances contra el contrabando.4. Reducción de rezagos y cuantificación de resultados en los litigios fiscales.5. Plan de recaudación.6. Información sobre las devoluciones fiscales.7. Los montos recaudados en cada periodo por concepto de los derechos de los hidrocarburos, estableciendo los ingresos obtenidos específicamente, en rubros separados, por la extracción de petróleo crudo y de gas natural.8. Los elementos cuantitativos que sirvieron de base para el cálculo del impuesto especial sobre producción y servicios.9. Avances en materia de simplificación fiscal y administrativa.
--	--	---

		<p>La Secretaría deberá incluir en el informe de recaudación neta, un reporte de grandes contribuyentes agrupados por cantidades en los siguientes rubros: empresas con ingresos acumulables en el monto que señalan las leyes, sector financiero, sector gobierno, empresas residentes en el extranjero y otros. Las empresas del sector privado, además, deberán estar identificadas por el sector industrial, primario y/o de servicios al que pertenezcan.</p> <p>Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el Gobierno Federal. Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes;</p> <p>iii) La evolución del gasto público, incluyendo el gasto programable y no programable; su ejecución conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los principales resultados de los programas y proyectos. Asimismo, se incorporará la información relativa a las disponibilidades de los ejecutores de gasto, así como de los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica;</p> <p>iv) La evolución del gasto público previsto en los Anexos Transversales a los que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t), u) y v) de esta Ley.</p> <p>c) Un informe que contenga la evolución detallada de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa.</p> <p>La información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Estos deberán diferenciarse de la tasa de interés que se pagará por los empréstitos y bonos colocados. Asimismo, deberá informar sobre la tasa de interés o rendimiento que pagará cada emisión, de las comisiones, el plazo, y el monto de la emisión, presentando un perfil de vencimientos para la deuda pública interna y externa, así como la evolución de las garantías otorgadas por el Gobierno Federal.</p> <p>Se incluirá también un informe de las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financieros y de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Adicionalmente, en dicho informe se incluirá un apartado que refiera las operaciones activas y pasivas del Instituto de Protección</p>
--	--	---

		<p>al Ahorro Bancario, así como de su posición financiera, incluyendo aquéllas relativas a la enajenación de bienes, colocación de valores y apoyos otorgados.</p> <p>Se informará adicionalmente sobre las modificaciones que, en su caso, hayan sido realizadas al monto autorizado por intermediación financiera en la Ley de Ingresos.</p> <p>Este informe incluirá un apartado sobre los pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados.</p> <p>De igual forma, incluirá un informe sobre el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como sus fuentes de financiamiento, así como se reportará sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados;</p> <p>Se reportará el ejercicio de las facultades en materia de deuda pública, especificando las características de las operaciones realizadas.</p> <p>d) La evolución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y otras asociaciones público privadas, que incluyan:</p> <p>i) Una contabilidad separada con el objeto de identificar los ingresos asociados a dichos proyectos;</p> <p>ii) Los costos de los proyectos y las amortizaciones derivadas de los mismos, y</p> <p>iii) Un análisis que permita conocer el monto, a valor presente, de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades con respecto a los proyectos de que se trate.</p> <p>e) Los montos correspondientes a los requerimientos financieros del sector público, incluyendo su saldo histórico.</p> <p>f) La evolución de los proyectos de inversión en infraestructura que cuenten con erogaciones plurianuales aprobadas en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>g) La información relativa a los ingresos obtenidos por cada uno de los proyectos de inversión financiada directa y condicionada establecidos en el Tomo correspondiente del Presupuesto de Egresos; así como la información relativa al balance de las entidades de control directo a que se refiere el catálogo de la estimación de ingresos, contenido en la Ley de Ingresos.</p> <p>II. Informes mensuales sobre la evolución de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico, los montos de endeudamiento interno</p>
--	--	--

		<p>neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. La información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Estos deberán diferenciarse de la tasa de interés que se pagará por los empréstitos y bonos colocados. Dichos informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión, 30 días después del mes de que se trate.</p> <p>La Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, 30 días después de concluido el mes de que se trate, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas. La recaudación federal participable se calculará de acuerdo con lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal. La recaudación federal participable se comparará con la correspondiente al mismo mes del año previo y con el programa, y se incluirá una explicación detallada de su evolución.</p> <p>Asimismo la Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 15 días naturales después de concluido el mes, acerca del pago de las participaciones a las entidades federativas. Esta información deberá estar desagregada por tipo de fondo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, y por entidad federativa. Este monto pagado de participaciones se comparará con el correspondiente al del mismo mes de año previo. La Secretaría deberá proporcionar la información a que se refiere este párrafo y el anterior a las entidades federativas, a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a más tardar 15 días después de concluido el mes correspondiente y deberá publicarla en su página electrónica.</p> <p>La Secretaría presentará al Congreso de la Unión los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, incluyendo los rubros de información a que se refiere la fracción anterior, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que le solicite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La Secretaría proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 20 días naturales, a partir de la solicitud.</p> <p><u>La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.</u> (...)</p> <p>Con el propósito de transparentar el monto y la composición de los pasivos financieros del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de</p>
--	--	--

		Internet y <u>hacer llegar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril de cada año, un documento que explique cómo se computan los balances fiscales y los requerimientos financieros del sector público, junto con la metodología respectiva,</u> en el que se incluyan de manera integral todas las obligaciones financieras del Gobierno Federal, así como los pasivos públicos, pasivos contingentes y pasivos laborales.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Art. 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014	Con el propósito de coadyuvar a conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un estudio de ingreso-gasto con base en la información estadística disponible que muestre por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporte, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales. La realización del estudio referido en el párrafo anterior será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y <u>deberá ser entregado a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicado en la página de Internet de dicha Secretaría, a más tardar el 15 de marzo de 2014.</u>
Todas las dependencias y entidades responsables de programas evaluables según los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Art. 29 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014	La evaluación externa se realizará de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y <u>presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos previstos en dicho programa, a la Cámara de Diputados,</u> a la Auditoría, a la Secretaría, a la Función Pública y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de conformidad con las disposiciones aplicables.
Todas las dependencias que administren inmuebles federales	Art. 72 último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales	Las dependencias administradoras de inmuebles, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a las condiciones a que se refiere el artículo siguiente, emitirán los lineamientos para el otorgamiento o prórroga de las concesiones sobre los inmuebles federales de su competencia, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables. Asimismo, <u>presentarán un informe anual a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre las concesiones otorgadas en el periodo correspondiente.</u>

Como se ve, el Congreso no se autolimita de manera alguna al establecer estos informes; por el contrario, multitud de iniciativas de ley y leyes nuevas – como algunas de las que hemos citado – contemplan esta clase de interacciones entre órganos del Estado. Deliberadamente presentamos el largo, complejo e interesantísimo caso de los informes mensuales y trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para

dar una idea aproximada de los niveles de acuciosidad técnica que pueden alcanzar (y, al mismo tiempo, lo superfluos que pueden ser algunos informes) y, asimismo, de la necesidad de que la contraparte parlamentaria tenga capacidad para utilizar de manera crítica la información que reciba para lograr el control del gobierno.

El informe periódico es un mecanismo versátil, pues puede aplicarse a toda clase de materias, como hemos ejemplificado; dinámico, de permanente utilidad y, como demuestran los hechos, necesario para que el parlamento pueda cumplir con sus obligaciones fundamentales. Sin embargo, nuestro máximo tribunal ha declarado su inconstitucionalidad, salvo que los informes estén previstos explícita o implícitamente en la Carta Magna. Ya hemos dicho que todos los ejemplos que hemos presentado (y la infinidad de ejemplos que no lo hicimos) tienen como primer fundamento una norma con rango de ley y no la constitución, por lo que no están previstos de manera explícita; y salvo algunos razonamientos forzados que se puedan elaborar para salir del paso, la mayoría tampoco están “implícitos” en la constitución, a menos que aceptemos que esta calidad se encuentre latente en todas las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso, lo cual, por supuesto, no excluiría los casos en los que la Suprema Corte declaró la inconstitucionalidad de los informes, en 2000 y 2006.

La realidad es que el criterio del Pleno no es armónico con nuestro sistema político, y no porque la jurisprudencia sea incapaz de tomar en cuenta sus particularidades, sino justamente por lo contrario, porque debió haberlo hecho. En el añejo caso *McCulloch v. Maryland*, la Suprema Corte de los Estados Unidos sentó por primera vez el precedente de que la práctica constitucional, si bien por sí misma no puede ser considerada constitucionalmente válida, debe de ser valorada con lo que en nuestro sistema jurídico equivaldría a una presunción de validez:

“a doubtful question, one on which human reason may pause, and the human judgement be suspended, in the decision of which the great principles of liberty are not concerned, but the respective powers of those who are equally representatives of the people, are to be adjusted;

*if not put at rest by the practice of the government, ought to receive a considerable impression from that practice.” McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316, 401 (1819).*⁴⁷⁶

Los principios fundamentales del derecho dan respuesta al problema: la sentencia del *Chief Justice* Marshall no fue una innovación, sino la mera aplicación en el derecho constitucional de lo que ya se había dicho en el derecho romano, en voz de Paulo: *Si de interpretatione legis quaeratur, in primis inspiciendum est, quo iure civitas retro in eiusmodi casibus usa fuisset; optima enim est legum interpres consuetudo* (“Si se tratara de la interpretación de la ley, ha de investigarse primero de qué derecho había usado antes la ciudad en semejantes casos; porque la costumbre es la mejor intérprete de las leyes.” Digesto, Libro I, Título IV, 37). La noción de la costumbre, según estos principios fundamentales, descansa en dos pilares: la *inveterata consuetudo* o práctica constante, y la *opinio iuris seu necessitatis* o convicción de obligatoriedad de dicha práctica, los cuales se actualizan claramente en todos los informes parlamentarios que abundan en nuestras leyes. No se trata de una curiosidad académica, sino de un engranaje que permite que la dicción de la justicia no arroje resultados impracticables. El artículo 38 numeral 1 letra “b” del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reconoce la aplicación de la costumbre sobre estos mismos dos elementos.

No obstante, nuestro sistema jurídico es reacio a la utilización de la costumbre como fuente ya no de derecho, sino siquiera como fuente de interpretación. Una búsqueda por los índices del Semanario Judicial de la Federación arroja poquísimos casos en los cuales se ha sostenido el valor de la costumbre, y son más escasos los criterios que han logrado sentar jurisprudencia. En general, la única vía por la que hemos reconocido a la costumbre – sin que haya impedimento alguno para que una nueva interpretación extienda este campo – es cuando es introducida explícitamente por el derecho positivo. El caso más relevante sin duda es el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, de cuya interpretación deriva la jurisprudencia obligatoria que ha de aplicarse a nuestro sistema jurídico para el reconocimiento de la costumbre:

⁴⁷⁶ “en el caso de una pregunta dudosa, en la cual la razón humana pueda pasmarse, y el juicio humano se suspenda, y en cuya decisión no estén involucrados los grandes principios de la libertad, sino el ajuste de los poderes respectivos de aquellos que son igualmente representantes del pueblo; si no se resuelve recurriendo a la práctica del gobierno, al menos debe recibir una impresión considerable respecto de esa práctica” *McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316, 401 (1819)*.

Novena Época, Registro: 1009983, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo VI. Laboral Segunda Parte, Primera Sección - Relaciones laborales ordinarias. Subsección 1 – Sustantivo. Materia: Laboral. Tesis: 1188, Página: 1196. **COSTUMBRE, INTERPRETACIÓN DE LA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.** Para que la costumbre pueda invocarse como tal, y estar en posibilidad de reclamar su reconocimiento e implantación definitiva, en términos del artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, es necesario que concurren las siguientes circunstancias: a) Que se trate de una práctica reiterada e ininterrumpida por un tiempo considerable; b) Que dicha práctica se realice con el consentimiento de las partes; c) Que ese consenso se constituya como norma rectora de determinadas relaciones; y d) Que tal práctica no contravenga disposiciones legales o contractuales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 492, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.6o.T. J/31; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 493.*

Se tiene, pues, una orientación precisa para el reconocimiento de la costumbre en nuestro sistema jurídico, con lo que es posible hacerlo en la materia constitucional.⁴⁷⁷ La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establece que se aplicará, en lo que no contemple dicha ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles, y éste a su vez reconoce a la costumbre en su artículo 86. No se trata, por lo tanto, de que la costumbre derogue el derecho positivo, pues éste es dispuesto, como su nombre lo indica, precisamente para modificar las relaciones jurídicas vigentes. Se trata de valorar todos los elementos que deben ser valorados para integrar la ley en lo que no contemple expresamente, y en el caso de los informes periódicos la constitución guarda silencio, por lo que las sentencias que han afirmado su incompatibilidad con el principio de división de poderes lo han hecho solamente sobre la base de una interpretación omisa de observar la práctica constitucional. No sobra decir que, haciendo de lado el argumento de división de poderes sostenido por nuestro máximo tribunal, los informes previstos solo en ley son compatibles con toda clase de pruebas contemporáneas de interpretación constitucional, tal como la legitimidad de la finalidad, o la idoneidad y proporcionalidad de los medios.

⁴⁷⁷ Ya se ha hecho, mediante la tesis P./J. 105/2001: **HUSOS HORARIOS. LOS ACUERDOS DE LOS QUE EMANAN HAN SIDO RESPETADOS POR MÉXICO CONFORME A LA COSTUMBRE INTERNACIONAL.** Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 188821. Tomo XIV, Septiembre de 2001, pag. 1098. Jurisprudencia (**Constitucional**)

Las consecuencias son las que hemos visto: 1) el crecimiento explosivo de los organismos constitucionales autónomos para, entre otras cosas, “dar la vuelta” al criterio, y 2) la llana inobservancia del precedente. En *National Labor Relations Board v. Noel Canning et. al*, 573 U.S. (2014), al pronunciarse sobre la validez de los nombramientos presidenciales durante los recesos del Senado, la Suprema Corte estadounidense sostuvo “*We have not previously interpreted the Clause, and, when doing so for the first time in more than 200 years, we must hesitate to upset the compromises and working arrangements that the elected branches of Government themselves have reached.*”⁴⁷⁸ Por las razones que hemos expuesto, creemos que este enfoque es aplicable al caso de los informes periódicos contenidos en las leyes y sin disposición expresa constitucional.

Las áreas de oportunidad para el fortalecimiento de este mecanismo de control parlamentario en nuestro sistema jurídico naturalmente pasan en primerísimo lugar por su reconocimiento de su validez constitucional, pero de manera más práctica también incluyen también la implantación de modalidades como el *informe preventivo*, la posibilidad de aceptar, rechazar o solicitar modificaciones a los informes, la posibilidad de consultar sus fuentes, y todas las demás variaciones que no pueden preverse, sino que solo pueden ser fruto del uso reiterado de este instrumento y de su acompañamiento de capacidades materiales y humanas suficientes.

4.5.3 La comparecencia, preguntas e interpelaciones.

Las asambleas, al deliberar, no son otra cosa sino reuniones para escucharse los unos a los otros y, si es el caso, para votar. La utilización de toda clase de documentos alrededor de esta elemental estructura (actas de las sesiones, órdenes del día,

⁴⁷⁸ “No hemos interpretado antes esta disposición y, al hacerlo por primera vez en más de 200 años, debemos vacilar en alterar los acuerdos y esquemas de trabajo que han alcanzado las propias ramas electas del Gobierno.” *National Labor Relations Board v. Noel Canning et. al*, 573 U.S. (2014). Esta claridad interpretativa no ha sido hecha de lado solamente por nuestro máximo tribunal, sino también por el mismo que la expidió: en el caso *INS v. Chadha* (1983) la Suprema Corte de Estados Unidos anuló más de 200 disposiciones que contenían un mecanismo de control parlamentario conocido como *veto legislativo*, que era reconocido y aplicado ampliamente por el Congreso y la administración. Para no parar con las similitudes entre ese caso y nuestras acciones de inconstitucionalidad 32, 33 y 38/2006, la realidad política también se impuso y, con ligeras variantes, el veto legislativo (aunque ahora modificado o informal) sigue utilizándose en las relaciones entre poderes de los Estados Unidos de Norteamérica. *Vid. 4.9 infra*

dictámenes, informes, solicitudes, iniciativas, etcétera) no puede hacer nada para eclipsar la poderosa e instintiva simplicidad del acto de presentarse ante un colegio, y más aún si se trata nada menos que del parlamento. Esta es la comparecencia.

Vista fríamente, la comparecencia es tan solo una manera de entregar información expresándola de viva voz; pero si solo de transmitir información se tratara no habría sentido en comparecencia alguna, pues ésta siempre puede entregarse de manera más precisa y clara por la vía escrita. Así, el componente principal de las comparecencias no es el informativo, sino el personal: el individuo, al comparecer, asume una posición de reconocimiento y deferencia respecto de la asamblea y hace un esfuerzo retórico que lleva implícita la idea de que está frente a un cuerpo que amerita ser convencido. Además, la comparecencia permite las interacciones directas, cuya riqueza va mucho más allá de la información verbal: el temperamento, la expresión y la actitud de una y otra parte permiten establecer relaciones de dominio, de respeto o simplemente de conocimiento mutuo entre ellas. Esto no es exclusivo de los actos parlamentarios, sino que se replica a todos los niveles: resulta muy claro en el caso de las conferencias académicas, que definitivamente son menos idóneas para transmitir información científica que un artículo o un libro (los cuales no viajan en avión ni necesitan hotel, son susceptibles de ser releídos, anotados o descartados, para ser leídos no exigen invertir tiempo y costo de traslado a un auditorio ni requieren una mesita con café y galletas, entre otras innumerables desventajas), pero que sin embargo permiten tejer una red social e intercambiar opiniones de manera más profunda y humana, lo que abre la puerta y marca la pauta a toda clase de interacciones posteriores. Es en la posibilidad de contacto directo, y de ser posible en la de interacción, donde cobran sentido estas ceremonias.

Por su parte, las preguntas e interpelaciones se articulan con la propia comparecencia: la primera es un cuestionamiento directo cuya respuesta, por no poder ser preparada de antemano, exige del compareciente conocimiento auténtico de la materia y capacidad disuasión. Por supuesto, la pregunta también puede formularse por escrito, en cuyo caso se asemeja a los requerimientos de información que ya hemos explicado, con la

particularidad de no limitarse a la solicitud de datos, sino también de justificaciones, motivaciones y explicaciones. Las interpelaciones, por su parte, son un formato de la pregunta en la que ésta es formulada bajo apercibimiento de sanción política en caso de que la respuesta resulte insatisfactoria.

Las ventajas específicas de estos instrumentos para la función de control parlamentario han sido unánimemente reconocidas por la doctrina en la materia e incluyen, además de las generalidades que ya hemos señalado, la profesionalización de los funcionarios y la transparencia del ejercicio del servicio público:

“Estas disposiciones tienen un efecto inmediato en los procesos de control entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, con dos importantes ventajas para el control de la gestión de los negocios públicos: una, que los dirigentes políticos que desempeñan funciones de gobierno deben desarrollar destrezas suficientes para estar en cercana comunicación con los representantes populares y mantener con ellos un debate continuo. Esta circunstancia contribuye a una selección de los dirigentes políticos: otra ventaja consiste en que se reducen los niveles de ocultamiento de la gestión política.”⁴⁷⁹

4.6 Control vía actividad legislativa.

La actividad legislativa de los parlamentos en ocasiones no es concebida como un instrumento de control de la administración, pues en primera instancia las leyes van dirigidas no al gobierno, sino de manera abstracta a toda la sociedad, que está obligada a respetarlas en virtud del principio de representación, en tanto éste implica un “autogobierno” del pueblo a través de sus representantes que se constituyen en intérpretes de la *voluntad general* y la plasman en la ley. Sin embargo, esta formulación no es excluyente de un fenómeno importante, que consiste que en muchas ocasiones las previsiones legales constituyen auténticas órdenes directas al gobierno, y aún en los casos en que éste no es el destinatario directo de las mismas, su obligación genérica de implementarlas y vigilar su cumplimiento lo hace, de una u otra manera, sujeto pasivo de las mismas.

⁴⁷⁹ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., pp. 217-218

Por supuesto, la expedición de la ley es el mecanismo de mayor intensidad mediante el cual el parlamento controla al gobierno, pues ésta le dice qué hacer y cómo hacerlo. Esta noción de preminencia – al menos cronológica – del poder legislativo ha sido reconocida por la doctrina desde el inicio mismo de la teoría de división de poderes, pero para efectos de nuestro trabajo es más relevante observar cómo puede manifestarse en la práctica. Al respecto, sin lugar a dudas el primer acto legislativo por el que se controla a la administración pública es el de su propia *creación y organización*, facultad que tiene un enorme potencial muchas veces subutilizado, tal como en nuestro país. El constitucionalismo norteamericano pone especial énfasis en esta atribución del Congreso:

“The power to organize the executive branch: Congress has the authority to create, abolish, reorganize, and fund federal departments and agencies. It has the authority to assign or reassign functions to departments and agencies, and grant new forms of authority and staff to administrators. Congress, in short, exercises ultimate authority over executive branch organization and generally over policy.”⁴⁸⁰

Hoy en día la relevancia de la función legislativa para el desempeño de las tareas a cargo del gobierno está fuera de duda, pues como dice Sartori, *“las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en leyes. Esto significa que es imposible gobernar sin que se aprueben las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar.”⁴⁸¹* De esta manera, la ley permite definir no solo simples obligaciones a cargo de particulares y las facultades de las entidades públicas, sino en general el cometido de toda la actividad estatal. Como es evidente, esto es una poderosa arma en manos del parlamento, que en cualquier momento puede expedir leyes *ex profeso* para controlar al

⁴⁸⁰ “El poder de organizar a la rama ejecutiva: el Congreso tiene la facultad de crear, abolir, reorganizar y financiar los departamentos y agencias federales. Tiene la autoridad para asignar o reasignar funciones a dichos departamentos y agencias, y para otorgar nuevos atributos de autoridad y personal a los administradores. En pocas palabras, el Congreso ejerce la máxima autoridad sobre la organización de la rama ejecutiva y, generalmente, sobre la política pública.” KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. *Op. Cit.*, p. 5

⁴⁸¹ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 176

gobierno o impulsarlo en la dirección deseada aunque, como nunca es conveniente la existencia de un poder ilimitado, resulta siempre recomendable la existencia de la facultad de veto, que a su vez pueda ser derrotado bajo ciertas condiciones. En todo caso, *“por medio de la ley, los congresos y parlamentos se han ido abriendo una vía que les permite definir las políticas públicas y los programas de gasto,”*⁴⁸² lo cual equivale a decir que les permite definir el rumbo del gobierno.

Los ejemplos de leyes emitidas *ex profeso* para controlar una acción o política gubernamental son muy numerosos y de considerable complejidad cada uno de ellos, pues cada ley implica una materia de estudio autónoma. A fin de no dispersar demasiado nuestro análisis, nos referiremos a continuación tan solo a dos casos de particular relevancia: la autonomización de las funciones gubernamentales, y las leyes en materia de finanzas públicas.

4.6.1 Autonomización de funciones.

El cambio político en México se topó a lo largo de décadas con una realidad incontestable: que la exigencia de dar cumplimiento a la ley o de emitir un acto administrativo en un tiempo y con un contenido razonables estaban siempre sujetos, en última instancia, a la voluntad presidencial, y antes de eso a una densa red de “voluntades” políticas que impedían la libre participación política y económica. La – inacabada – lucha contra esta práctica ha contado entre sus principales recursos con la “emancipación” de diversas actividades del sector público cuyo ejercicio subordinado a criterios políticos resulta indeseable o intolerable. La vía más socorrida para este efecto ha sido la creación de organismos autónomos cuyo factor en común es la búsqueda de fórmulas que garanticen su independencia frente a la administración pública.

Para lograr este objetivo, se ha desarrollado una gran diversidad de modalidades para estos organismos autónomos: pueden ser creados mediante reformas legislativas o constitucionales, y contar con diferentes estatutos jurídicos (órgano desconcentrado,

⁴⁸² GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 37

organismo descentralizado, organismo constitucional autónomo, empresa de participación estatal mayoritaria, etcétera); disponen de diversas medidas de autonomía administrativa, tal como procedimientos presupuestales especiales o la disposición de un patrimonio propio; sus titulares suelen tener procedimientos de designación especiales (por ejemplo, mediante la participación conjunta del Congreso con el presidente), o pueden tener órganos colegiados de acompañamiento o de gobierno; cuentan con estructuras operativas y cadenas de mando que les permiten tomar sus decisiones de manera coordinada, pero separada, de la administración centralizada; y así sucesivamente. La creación de cada uno de estos entes públicos trae aparejada, correlativamente, la disminución de facultades discrecionales de la Presidencia de la República.

Sin embargo, se trata no solamente de un fenómeno mexicano, sino de una manifestación de las exigencias políticas contemporáneas, fuertemente cargadas de conceptos económicos e influenciadas por la cada vez más poderosa actividad empresarial, que rebasa fronteras e integra no solo economías, sino estilos de vida. La idea subyacente es la siguiente:

“Detrás del modelo de la autonomía existe una enorme desconfianza en la capacidad del Estado para regular la Economía. La desconfianza abarca tanto la consideración epistemológica de que el Estado – los burócratas – no conoce más o no decide mejor que los agentes económicos, como en la resistencia a la idea de que sea el Estado quien debe conducir la economía, hasta los problemas que originan las vicisitudes de la política, la discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de la ley y la corrupción. En ese contexto, la autonomía es más bien un medio para hacer frente a los problemas anteriores que un fin en sí misma.”⁴⁸³

La solución que se propone al hipotético problema de un gobierno inevitablemente inadecuado ya no consiste en dismantelar al Estado, sino en desprender del gobierno ciertas actividades para otorgarlas a organismos apolíticos y de carácter técnico, cuya

⁴⁸³ ROLDÁN XOPA, José. *Op. Cit.*, p 238

intervención en la sociedad se oriente principalmente por el criterio de eficiencia. Roldán Xopa lo explica a mayor detalle en los siguientes términos:

“la autonomía se conforma como un ámbito institucional en el que el regulador actúa de mejor manera frente a la necesidad de una mejor regulación de la economía. Hay en el centro del modelo de organización una exigencia de desempeño institucional frente a la realidad: se busca que haya el mejor resultado en el mercado. De ahí que se busque eliminar las externalidades negativas de la “política” (representadas por los mandos centrales “políticos”) y recurriendo a una racionalidad “técnica” de la decisión. Por ellos, se busca que los funcionarios integrantes del órgano que decide sean expertos en la materia y que su designación intente atenuar la relación de lealtad con los políticos que los designan. La función reguladora del Estado se liga con la idea de que el mercado se autorregula y que la intervención pública debe corregir sus “fallos”. Eso supone conocimiento de la ciencia económica y que, por tanto, se trata de decisiones técnicas.

El planteamiento anterior lleva a excluir a los secretarios de Estado y al Ejecutivo de la decisión y de la conducción de los órganos reguladores y a conformar a éstos como estructuras aisladas dentro de la organización administrativa...⁴⁸⁴

Esta tendencia a la autonomización ha demostrado ser muy exitosa en México, pues nuestro congreso legisla constantemente para la creación de nuevos organismos autónomos respecto de la administración pública centralizada. Como decíamos líneas arriba, en nuestro país estas reformas pueden ser de dos tipos: legales (es decir, de creación de órganos desconcentrados, organismos descentralizados u otras entidades autónomas de rango no constitucional), o constitucionales, que dan lugar a organismos constitucionales autónomos. Estas últimas no son llevadas a cabo formalmente por el Congreso de la Unión, sino por el órgano especial reformador de la constitución; sin embargo, esta es una distinción meramente procedimental y no realmente orgánica, pues además de establecer una votación calificada y excluirlo del veto presidencial (ambos aspectos exclusivamente de procedimiento), el órgano reformador de la constitución no se distingue en nada del Congreso de la Unión salvo por el requerimiento de que la mayoría de las legislaturas locales aprueben sus decretos, formalidad que nunca ha sido denegada, o siquiera puesta en duda, a lo largo de nuestra historia. De

⁴⁸⁴ *Ídem*, p. 238

esta manera, al menos funcionalmente, podemos considerar a las reformas constitucionales como manifestaciones – supremas – de la facultad legislativa y, en esa virtud, como mecanismos supremos de control parlamentario del gobierno.

En resumen, la autonomización de funciones siempre es producto de la actividad parlamentaria, por lo que es preciso afirmar que, al establecer organismos autónomos, el congreso practica un mecanismo de control sobre gobierno. Esta dimensión de la autonomía administrativa es explícita en los Estados Unidos de Norteamérica:

“Dos resoluciones de la Corte sustentadas en 1935 y 1958 (...) señalaron que en cuanto a los funcionarios de comisiones autónomas, el presidente carecía de facultades para removerlos. Esto dio lugar a que se expresara que “cada funcionario de una agencia creada por el Congreso para aplicar una ley es un brazo del Congreso mismo”. (...) La tesis es relevante porque asigna a las comisiones autónomas una función administrativa no subordinada al criterio del Ejecutivo y, por el contrario, responsable ante el Congreso. Esto constituye una forma de restringir el predominio del presidente en las funciones administrativas sin alterar el sistema presidencial.”⁴⁸⁵

La práctica de la autonomización de funciones es muy similar en el vecino país del norte y en el nuestro; Roldán Xopa sostiene que recibimos el modelo originalmente de la organización administrativa francesa, y que con el mismo espíritu de importación jurídica retomamos el modelo de las agencias administrativas estadounidenses.⁴⁸⁶ Si pueden apreciarse las similitudes de la figura, también vale la pena buscar la coincidencia de objetivos, es decir, la aplicación de la herramienta al objetivo para el cual fue diseñada:

“La creación de organismos administrativos (“comisiones” o “agencias” autónomos, es facultad del Congreso y representa no solo un instrumento de control sobre el Ejecutivo, sino también de participación en las tareas de administración. Se puede decir que el desarrollo de estas comisiones reduce las áreas de acción discrecional del Ejecutivo, y aumenta las zonas de control del Congreso.

⁴⁸⁵ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 321

⁴⁸⁶ XOPA, Roldán Op. Cit., p. 233

En realidad se trata de una ingeniosa construcción constitucional que permite contar con una administración menos burocratizada y más vigilada. Los instrumentos que garantizan la autonomía de estos organismos son definidos por la ley en cada caso, pero en términos generales consisten en: a) el periodo de los comisionados no suele coincidir con el de los presidentes; b) el nombramiento y remoción quedan sujetos a la aprobación del Congreso; c) los integrantes de las comisiones no pueden ser, todos, del mismo partido .⁴⁸⁷

Sin embargo, este mecanismo debe ser utilizado con mesura, pues tiene tres importantes implicaciones que deben ser ponderadas: **(i)** en primer lugar, confiere preponderancia a la “técnica” sobre la “política” cuando, como hemos visto,⁴⁸⁸ la división entre estos dos campos resulta artificiosa, pues la segunda requiere de la primera para ejercer el poder, mientras que la primera pasa a formar parte de la segunda – aunque sea sólo parcialmente – cuando le corresponde ejercerlo. **(ii)** En segundo lugar, la “fuga de la política” que motiva a buena parte de esta corriente de autonomización se acerca peligrosamente a la exclusión del control representativo pues, aunque esté pasando por una etapa de descrédito, la vida política del Estado continúa siendo – y previsiblemente así continuará – el espacio privilegiado para la construcción del Gobierno democrático, sujeto a controles de transparencia y rendición de cuentas, y abierto a mecanismos de participación ciudadana, entre otros aspectos.⁴⁸⁹ **(iii)** Por último, la balcanización del gobierno debilita al cuerpo remanente y puede colocarlo, tanto a él como a sus escindidos, en una posición debilitada frente a los poderes fácticos. Es por esto que deben tomarse medidas para reforzar la autoridad gubernamental (lo cual se puede lograr, previsiblemente, mediante un ejercicio legítimo de la autoridad que le es conferida) así como para proteger a los organismos autónomos de las influencias que afecten su labor técnica provenientes no solo de la política, sino también de los factores reales de poder:

“La funcionalidad del mercado ve la “política” como algo externo e indeseable porque altera la “legalidad” económica de la oferta y la demanda. Por tanto, los reguladores deben tomar distancia de los políticos, creando autonomías. Pero también la autonomía tiene sentido

⁴⁸⁷ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., pp. 323-324

⁴⁸⁸ Vid. 3.5 *supra*

⁴⁸⁹ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Los Órganos constitucionales Autónomos en la Constitución Mexicana*, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y VOCOS CONESA, Juan Martín. *Perspectivas del Derecho Público en el Umbral del Siglo XXI*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2003, p. 128

respecto de los regulados ante el riesgo de la captura regulatoria, esto es, que los intereses de los regulados o de algún sector de ellos controle al regulador extrayendo beneficios.

El equilibrio es complejo y el diseño de los reguladores procura decisiones dotadas al mismo tiempo de racionalidad técnica y firmeza política, características que han de albergarse en una entidad reguladora dotada al mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimación democrática. Además, su integración por expertos profesionales agregaría objetividad a las decisiones y por tanto eficacia en la regulación de tales sectores.

En el modelo de esta nueva desconcentración están principalmente: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).⁴⁹⁰

Como observamos de la última parte de esta cita, entre los organismos autónomos de nuestro país se cuentan los órganos reguladores especializados en materia financiera y energética. Así como éstos, el Congreso ha establecido gran cantidad de órganos desconcentrados y organismos descentralizados que, en la práctica, gozan de importante autonomía frente al Presidente de la República, disminuyendo su discrecionalidad. Algunos ejemplos son la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; la Agencia de Noticias del Estado Mexicano Notimex; las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas, del Sistema de Ahorro para el Retiro y Bancaria y de Valores; las Comisiones Reguladora de Energía y Nacional de Hidrocarburos; y los Tribunales Agrarios, el Tribunal y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (los que, a pesar de ser órganos jurisdiccionales, conservan cierta dependencia presupuestal con la administración, integrando así la categoría de “tribunales administrativos” y, para nuestros efectos, de organismos autónomos de rango no originario o constitucional). Asimismo, está en proceso de creación del Sistema Público de Radiodifusión de México, que si llega a ver la luz sustituirá al Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.

⁴⁹⁰ XOPA, Roldán *Op. Cit.*, p. 236

Todos estos órganos y organismos conservan cierta vinculación a la administración pública, por lo que, aunque guarden una estricta autonomía técnica respecto del resto de la administración pública centralizada, sus relaciones con el Congreso de la Unión son escasas, en especial en el caso de los órganos desconcentrados. Por el contrario, la creación de organismos constitucionales autónomos ha constituido un auténtico hito en nuestro sistema jurídico, pues estos aumentan de número constantemente y, en ese proceso, implementan maneras novedosas de interrelación entre los órganos originarios del Estado. A la fecha existen ya diez de estos organismos en México, a saber:

- (i) Banco de México;⁴⁹¹
- (ii) Instituto Nacional Electoral;
- (iii) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;
- (iv) Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- (v) Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- (vi) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- (vii) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- (viii) Comisión Federal de Competencia Económica;
- (ix) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y
- (x) Fiscalía General de la República⁴⁹²

Cada uno de ellos cuenta con una gran complejidad organizacional y sustantiva que se aleja de nuestro tema, por lo que no nos ocupa reseñarla, sino tan solo hacer ver que mediante este “activismo orgánico” nuestro Congreso ha acotado en buena parte las facultades presidenciales y establecido mecanismos para su control, en muchos de los cuales participa directamente (en particular en los nombramientos de los titulares de todos estos organismos y en la recepción de sus informes, aspectos ya abordados en los apartados 4.4 y 4.5 *supra*).

⁴⁹¹ Que, por cierto, goza de tan alto grado de autonomía que su incluso su presupuesto anual no está comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴⁹² Entrará en vigor cuando el Congreso de la Unión expida las normas secundarias para su funcionamiento, en virtud del artículo transitorio décimo sexto del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014).

Esta enorme cantidad de organismos constitucionales autónomos cuestiona de manera importante a la teoría tripartita de la división de poderes, pues es evidente que ya no estamos solo ante tres órganos originarios del Estado (esto es, que no tienen superior jerárquico alguno), sino de trece. Por si fuera poco, por las reformas constitucionales de 1994 y 1996 el Poder Judicial de la Federación pasó a tener una constitución tricéfala, pues se integra por tres grandes órganos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) que, aunque se entrecruzan de maneras complejas (como al compartir presidencia en la misma persona física), no tienen relaciones de jerarquía claras entre ellos. Ya hemos referido los retos y alcances de la teoría de división de poderes en el capítulo 3 de este trabajo, por lo que no abundaremos al respecto. Solo resta decir que, ante la evolución en la diversidad de configuraciones orgánicas de rango constitucional, la identificación de la teoría de división de poderes con, necesariamente, *tres* órganos originarios o “poderes” ha quedado obsoleta, si bien el postulado de pesos y contrapesos, concebido como mecanismo de control del poder mediante el poder, continúa demostrando su infalible utilidad.

En conclusión, la creación de organismos por los que se autonomizan funciones de la administración pública es una poderosa manifestación del control parlamentario a través de la actividad legislativa, y en México es de esperarse que se siga usando de manera profusa en el futuro cercano, en el que pueden agregarse entes como la Comisión Nacional Anticorrupción o el Sistema Público de Radiodifusión de México. Este es un campo extremadamente maleable en el que los órganos del poder están experimentando nuevas maneras de relacionarse entre sí, y por lo tanto, guarda la posibilidad de engendrar los mecanismos novedosos de control parlamentario que, ya sean las necesidades de la práctica o la intrepidez de la teoría, logren estructurar.

4.6.2 Leyes en materia de finanzas públicas.

Hemos explicado antes la relevancia del control parlamentario en materia financiera el cual, por su amplio alcance, se ejerce a través de diversos mecanismos de control, tal

como la facultad legislativa, que es el que nos ocupa. Referíamos que la “cámara baja” suele gozar de privilegios procesales en muchas de las actividades de control financiero, y así ocurre en nuestro país, pues es la Cámara de Diputados la que aprueba el presupuesto; la que coordina y evalúa a la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, aprueba la cuenta pública; la que recibe los diversos informes financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y la que debe ser cámara de origen de toda iniciativa de ley en materia de empréstitos, contribuciones o impuestos. Adicionalmente, buena parte del control financiero no está comprendida en este espacio exclusivo, sino que es ejercido por ambas cámaras del Congreso de la Unión, a través de leyes en materia de finanzas públicas.

Existen varias maneras mediante las cuales el Congreso controla la política financiera a través de la actividad legislativa. Expondremos a continuación una de ellas, relativa a la determinación de los ingresos, si bien también hacemos mención, en otro apartado, a la determinación del gasto y la determinación de la deuda.⁴⁹³

a. Determinación de los ingresos. Año con año, el Congreso de la Unión expide la Ley de Ingresos de la Federación, la cual cuantifica los ingresos de la federación para el ejercicio fiscal correspondiente; así como las reformas necesarias a las leyes en materia fiscal (Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, etcétera) las cuales establecen las fuentes de dichos ingresos. Al otorgar a estos actos rango de ley, en vez del simple decreto por el que se expide el presupuesto, se logra que las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes queden resguardadas por el principio de legalidad, previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Mexicana.

Ahora bien, el Congreso de la Unión ha delegado su facultad legislativa en materia fiscal en dos grandes casos: en materia de comercio exterior y en materia de subsidios, exenciones y beneficios, delegaciones que abren espacio a posibles controles legislativos. Veamos:

⁴⁹³ Vid. 4.9 *infra*

(i) La delegación de facultades legislativas en materia de tarifas de importación o exportación está previsto de manera facultativa en el numeral 131 de nuestra Carta Magna, el cual también permite conferir al Presidente de la República la posibilidad de establecer otras restricciones al comercio exterior. Esta delegación ha sido puesta en práctica mediante el artículo 4 fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior, que facultan al presidente para modificar la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y para establecer otras restricciones en la materia. La constitución prevé como restricción a esta delegación legislativa la aprobación anual por parte del Congreso, *ex post*, sobre el uso de la facultad en el ejercicio fiscal respectivo. La constitución no prevé consecuencias específicas para el caso de que dicha aprobación fuera negada, por lo que sería el Congreso quien tendría que diseñar las medidas apropiadas, que naturalmente tenderían a la introducción de restricciones o controles adicionales en la Ley de Comercio Exterior o en la de los Impuestos Generales de Importación y Exportación para el ejercicio fiscal subsecuente. Tampoco queda claro del texto constitucional si la aprobación referida solo puede ser global o si puede otorgarse parcialmente, por lo que quedan abiertos espacios para la interpretación constitucional susceptibles de ser utilizados por el Congreso si pretendiera ejercer un mayor control sobre la política de comercio exterior. Sin embargo, no tenemos noticia de que en nuestra historia constitucional se haya reprobado el ejercicio de esta facultad delegada – ni total ni parcialmente – lo cual nos deja solo dos posibilidades: (i) que la política de comercio exterior mexicana ha sido perfecta y no ha ameritado a lo largo de la historia correctivo o control alguno; o (ii) la abdicación o imposibilidad del congreso de utilizar este mecanismo de control parlamentario. En todo caso, las nuevas condiciones políticas y materiales de este órgano del Estado permitirían hacer más efectivo, en mayor o menor medida, este instrumento parlamentario.

(ii) El segundo caso de delegación de la facultad legislativa es de mucho mayor alcance, mucho menor control parlamentario (ninguno, para ser precisos) y de

dudosa constitucionalidad. Consiste en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que señala:

Artículo 39.- *El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:*

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.

Mientras que la fracción II de este artículo prevé tan solo una modalidad de la facultad reglamentaria del Presidente en materia fiscal, misma que ya se encuentra otorgada de manera implícita en el artículo 89 fracción I constitucional, las fracciones I y III establecen facultades casi omnímodas para derogar *de facto* las leyes tributarias en nuestro país. Resulta tan sorprendente la existencia de este precepto como el nulo debate público que despierta. En primer lugar, esta delegación no es claramente concordante con la tesis sostenida por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación respecto a que, para la distribución de funciones entre órganos originarios del Estado, es necesario “que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.”⁴⁹⁴ Como planteamos anteriormente,⁴⁹⁵ es deseable una interpretación flexible de la división de poderes que permita mayores eficiencia y control recíproco por lo que si, en todo caso, se sostuviera la constitucionalidad de esta delegación legislativa contra la hasta ahora rígida práctica constitucional, también habría de sostenerse el establecimiento de controles correlativos por parte del Congreso de la Unión, los cuales a la fecha son inexistentes: en efecto, a diferencia de en el caso del comercio exterior (el cual, además, está previsto expresamente en la Carta de Querétaro, mientras que en este caso el fundamento constitucional es tan solo el primer párrafo del artículo 28, que prevé que “Quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”), esta delegación no trae aparejada obligación alguna de informar sobre su uso o recibir aprobación del mismo, los cuales, de por sí, son controles modestos.

Ahora bien, la fracción I establece tanto el caso de emergencia por catástrofes naturales – el cual difícilmente es discrecional, y en consecuencia tiene límites intrínsecos razonables – como el caso de que a) se haya afectado, b) o se trate de impedir que se “afecte la situación”, c) “de algún lugar o región del país”, c) o de una “rama de actividad”, d) o “la producción o venta de productos”, e incluso c)

⁴⁹⁴ Novena Época. Registro: 166964. PLENO, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, Julio de 2009. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 78/2009, pag. 1540. **DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.**

⁴⁹⁵ Vid. 3.3 *supra*

“la realización de una actividad”. La ambigüedad de estos supuestos (¿se trate de impedir que se afecte la realización de una actividad?) equivale a un cheque en blanco para la concesión de los beneficios. Más aún, la fracción III no equivale, sino que es en efecto un cheque en blanco, pues apenas prescribe la facultad del presidente de conceder subsidios y estímulos fiscales, así, a secas, con toda libertad. Su fundamento constitucional es el párrafo décimo tercero del artículo 28, que prescribe que *“Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”* Vemos que la ley es escueta en extremo en la regulación de esta facultad.

No se tratan estas de facultades menores, ni que permanezcan tan solo latentes: como ejemplos recientes de su utilización podemos mencionar el del presidente Felipe Calderón, quien emitió un decreto fundado en la referida fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2011, mediante el cual otorgó a todas las personas físicas estímulos fiscales de entre \$14,200 y \$24,000 anuales, procedentes del Impuesto Sobre la Renta, para el pago de colegiaturas de los niveles preescolar a bachillerato. El costo de este decreto presidencial – remarcamos, con tan solo la firma del presidente y su respectivo refrendo secretarial – es de aproximadamente 13 mil millones de pesos anuales, según anunció gobierno a la presentación de la medida. Por su parte, el presidente Enrique Peña Nieto emitió sendos decretos publicados el 26 de diciembre de 2013, todos con fundamento en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, por los cuales otorgó gran cantidad de beneficios y exenciones a los sectores minero, aéreo, turístico, transportista, de golosinas, de la turbosina y otras personas, que en ocasiones alcanzan el 100% del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios, y que también afectan ingresos del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, entre otros. En este segundo caso es remarcable que estos decretos se emitieron tras la publicación de la llamada *reforma fiscal*, cuyo objetivo era reducir regímenes especiales y canales de elusión fiscal, y que fue el resultado de intensas negociaciones entre grupos

parlamentarios – incluido el del gobierno. Los medios de comunicación fueron unánimes al declarar – algunos a favor, otros en contra, pero sin disenso sobre el carácter de la medida – que los decretos presidenciales “modificaron”,⁴⁹⁶ “aligeraron”,⁴⁹⁷ “suavizaron”,⁴⁹⁸ parcharon”,⁴⁹⁹ “redujeron los efectos” o⁵⁰⁰ “rasuraron”⁵⁰¹ la reforma aprobada por el congreso.

Más allá de la pertinencia de estas medidas, resulta cuestionable la capacidad casi absoluta de la Presidencia de la República de derogar las leyes fiscales, régimen en el que tiene especial importancia el principio de legalidad, y sin que siquiera haya discusiones públicas al respecto. Las exenciones y beneficios fiscales, por loables que sean, son materia prototípica de deliberación parlamentaria, por lo que estas decisiones no deberían tomarse a espaldas de la representación camarál, y mucho menos a contracorriente de ella, como en el último caso referido. Por el carácter esencialmente democrático de la materia, la delegación legislativa en materia financiera debe tomarse con mucha cautela, pues lo contrario se aproxima a constituir un elemento autoritario al interior del sistema político:

“En las democracias constitucionales se admite, aunque cada vez con mayores reservas y limitaciones, la posibilidad de delegaciones legislativas en favor del gobierno; en cambio, las delegaciones en materia fiscal y presupuestaria son propias de los sistemas no democráticos.”⁵⁰²

Para fortalecer su afirmación, el autor expone los casos de los gobiernos de Bismarck, en Alemania de finales del siglo XIX; las normas de atribuciones conferidas a Benito Mussolini y a Adolfo Hitler, en la primera mitad del siglo XX; la

⁴⁹⁶ <http://www.alcaldesdemexico.mx/2013/12/28/modifica-eqn-reforma-fiscal/>

⁴⁹⁷ www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/27122013/790265-Aligera-Pena-Nieto-reforma-hacendaria.html

⁴⁹⁸ <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=211761>

⁴⁹⁹ www.afmedios.com/nacional/gobierno-/52988-pena-nieto-parcha-reforma-hacendaria-para-atenuar-rechazo-de-los-empresarios.html

⁵⁰⁰ www.centinela.mx/nota/5407/nacional/pena-nieto-publica-decreto-para-reducir-efectos-de-la-reforma-hacendaria.html

⁵⁰¹ <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/27/economia/020n1eco>

⁵⁰² GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 20

constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; la constitución portuguesa de 1933 correspondiente a la dictadura salazarista; la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de 1942 correspondiente al gobierno de Francisco Franco; y la constitución china en vigor. En todos estos ejemplos encuentra la delegación amplia de facultades tributarias y presupuestarias.

El control de constitucionalidad que ha hecho nuestro máximo tribunal sobre el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación disposición es pobre. Si bien la jurisprudencia del Pleno estableció en 1991 que *“si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal.”*,⁵⁰³ esta prohibición no fue considerada aplicable al citado artículo 39, al considerar que cuando dicho artículo *“lo faculta [al presidente] para eximir parcial o totalmente del pago de contribuciones y sus accesorios durante un tiempo determinado a algunos contribuyentes, esa facultad se limita a liberar de pago a dichos contribuyentes, pero no significa que se le conceda la facultad de establecer exenciones fiscales”*.⁵⁰⁴ Claramente esta es una resolución que escapa a la lógica pues, como señala Sempé Minvielle, *“la diferencia que encuentra el Pleno entre eximir y exentar no tiene un sólo apoyo semántico, ya que según el Diccionario de la real Academia, el significado de ambos vocablos es muy semejante.”*⁵⁰⁵ El único control que nuestra máxima Corte ha acertado reconocer para esta función es el de que *“debe motivarse debidamente”*,⁵⁰⁶ requisito que ya existe para todos los actos de todas las autoridades. Una tesis aislada de la 9ª Época fue un poco

⁵⁰³ Tesis: P./J. 25/91. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Pleno. Tomo VII, Junio de 1991, Pag. 54 Jurisprudencia(Administrativa) **EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

⁵⁰⁴ Tesis: P./J. 30/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Pleno. Tomo XVI, Julio de 2002, pag. 999 Jurisprudencia(Constitucional). **EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS.**

⁵⁰⁵ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Op. Cit.*, p. 52.

⁵⁰⁶ Tesis: 12. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Novena Época, Pleno. Tomo I, Primera Parte, Primera Sección, pag. 419. Jurisprudencia(Constitucional). **BENEFICIOS FISCALES. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE.**

más allá, al remarcar que el uso de las facultades previstas en la fracción I de este artículo debe “guardar la debida conexidad con dichas causas [las que dieron origen a su emisión, es decir, contingencias de orden económico, social, ecológico, etcétera] y dirigirse a conjurar o evitar la crisis, o bien, a impedir la extensión de sus efectos.”⁵⁰⁷

Al excluirse a sí mismo de la discusión de los subsidios y beneficios fiscales, otorgando plenas facultades al Presidente de la República para concederlos y sin siquiera vigilancia posterior, el Congreso de la Unión abdica de parte importante del control de las finanzas públicas, por lo que existe en este campo un amplio espacio en el que, dadas las condiciones adecuadas, pueda reforzarse su papel de contrapeso gubernamental.

4.7 Órdenes ejecutivas.

Este mecanismo de control es de carácter extraordinario, pues implica la realización por parte del parlamento de una función en la que se supone que el gobierno es el más apto: la toma de decisiones ejecutivas, aplicadas a un caso concreto y en el momento oportuno. Covián argumenta que, toda vez que el Presidente de la República tiene una importante participación en el proceso legislativo mediante la presentación de iniciativas o el veto de las resoluciones del Congreso, éste se encontrará en situación de *desequilibrio estructural* salvo que cuente con alguna “*atribución equivalente con fundamento en la cual pueda pedirle al presidente que tome determinada decisión, o vetar ésta en caso de que su sentido o su contenido no satisfaga al órgano de representación popular*”.⁵⁰⁸ Pues bien, esta atribución no es un mero ejercicio teórico, sino que se presenta en varias modalidades y en distintos congresos y parlamentos del mundo, como ejemplifica Berlín Valenzuela:

⁵⁰⁷ Tesis: 1a. CXXXIX/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Primera Sala, Tomo XXII, Noviembre de 2005, pag. 36. Tesis Aislada(Administrativa) **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I.**

⁵⁰⁸ COVIÁN ANDRADE, Miguel. *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político.* Op. Cit., pp. 185-186

“... el parlamento vota algunas leyes formales como las que fijan pensiones por servicios a la nación o establecen ascensos a funcionarios por el buen desempeño en sus tareas públicas, todo lo cual tiene las características de los actos administrativos que, según expresa el jurista argentino Héctor Eduardo Herraiz, “son normas jurídicas unilateralmente dictadas por un organismo... y que tienen alcance particular.”⁵⁰⁹

Entre las funciones administrativas más notorias del parlamento en el derecho positivo mexicano previstas en la constitución se encuentran: las facultades de admisión de nuevos estados a la federación (art. 73, fr. I); la formación de otros estados dentro de la división territorial existente (fr. III); el cambio de residencia de los Poderes de la Unión (fr. V); crear y suprimir empleos y determinar sus remuneraciones (fr. XI); declarar la guerra (fr. XII), y levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión (fr. XIV). Hasta hace poco el Congreso tenía la facultad de otorgar permisos para la prestación de servicios oficiales o la aceptación de condecoraciones, títulos o funciones de gobiernos extranjeros (Art. 37 inciso C) fr. II, III y IV), sin embargo la reforma constitucional publicada el 30 de septiembre de 2013 transfirió la facultad al Ejecutivo Federal, y otorgó la excepción de dicho permiso para el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las razones esgrimidas en las exposiciones de motivos de esta reforma – de largo trámite legislativo, iniciado en 2007 – son las de reducir la carga de trabajo del Congreso y la de eliminar una restricción poco razonable para nuestra sociedad y nuestra época. Al margen de la conveniencia de la reforma (que no eliminó la restricción, solo trasladó la facultad de levantarla del Congreso a la administración pública) este es otro ejemplo de la vasta variedad de funciones ejecutivas que pueden ser asumidas por nuestro Congreso.

Hakansson expone otra modalidad de las órdenes parlamentarias ejecutivas, (en este caso, más bien de pretensiones ejecutivas), esta vez para el caso del constitucionalismo español. Se trata de las “proposiciones no de ley”, que se hacen consistir en lo siguiente:

⁵⁰⁹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, p. 175. La cita intermedia es de HERRAIZ, Héctor Eduardo. *Instituciones del Derecho Público Constitucional y Administrativo*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1988, p. 107.

“Se diferencian de las mociones porque no tienen un contenido negativo dirigido a cuestionar la política del Gobierno, sino más bien positivo pues su finalidad es la de intentar que el Gobierno actúe en determinada dirección política. Las “proposiciones no de ley” cumplen y orientan la dirección política del Gobierno, aunque no son vinculantes, da a conocer su opinión sobre un determinado aspecto de la política seguida por el Gobierno.”⁵¹⁰

Como se ve, estas proposiciones guardan una gran similitud con sus homólogos del derecho mexicano, los *puntos de acuerdo*. Ya hemos presentado antes una larga lista de ejemplos en la que son utilizados para solicitar la remoción de funcionarios públicos; pues bien, esta lista sería mucho más larga si se tratara de los pronunciamientos sobre políticas y acciones concretas del gobierno, pues nuestro Congreso emite incesantemente estas directrices que, sin embargo, tienen un impacto reducido y tal vez van más dirigidas a los medios de comunicación que a la propia administración pública. La relevancia de estos pronunciamientos se desprende de la mayor o menor autoridad de que goce la cámara. Es por eso que, aún y cuando no se les dote de imperatividad (lo cual equivaldría a que el Congreso se instaurara en definitiva en superior jerárquico del gobierno, desequilibrio inaceptable en cualquier esquema de equilibrio del poder), su capacidad de control sobre la administración se vería fortalecida si el Congreso, por otras vías, asumiera una posición de mayor preponderancia política.

Una muestra adicional que nos presenta el autor en cita sobre mecanismos ejecutivos en manos del parlamento es la autorización de celebración del referéndum, pues el artículo 92 (2) de la constitución española prevé que *“El referéndum será convocado por el rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.”* Se trata de una autorización para la celebración de un comicio, es decir, un acto ejecutivo (que en nuestro sistema está encomendado al Instituto Nacional Electoral). Esta es solamente otra expresión de la gran diversidad de mecanismos ejecutivos de control parlamentario que pueden implementarse, y cuyos límites son únicamente la imaginación y la prudencia. La constitución española da cierta estructura al parlamento para utilizar esta clase de medidas, pues, como explica Valadés,

⁵¹⁰HAKANSSON NIETO, Carlos. *Op. Cit.*, s/página.

“...la Constitución no hizo reserva en cuanto a los efectos vinculantes de las resoluciones de las comisiones. Esto abre una amplia posibilidad de influir en un aspecto muy importante de la actividad gubernamental, sin que la Constitución se vea deformada. (...) la constitución española no hace causa a ultranza de este principio [el de la separación de poderes], por lo que nuestra interpretación no choca con el sistema constitucional ni con experiencias equiparables, como la del veto legislativo en Estados Unidos.”⁵¹¹

A este razonamiento podríamos agregar fácilmente también el caso mexicano.

Otro instrumento parlamentario de efectos similares a un acto ejecutivo son las *leyes privadas* (“private bills”) que existen en varios sistemas jurídicos, tal como el norteamericano,⁵¹² el inglés,⁵¹³ el canadiense⁵¹⁴ y el neozelandés,⁵¹⁵ aunque resulta inútil tratar de enumerarlos pues esta clase de leyes se presentan no como un mecanismo ordinario, sino cuando las circunstancias políticas así lo permiten o lo exigen (un ejemplo cercano es la *Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón*).

Estas leyes, a pesar de llevar el título de “ley” (que sabemos que se caracteriza por consistir en un mandato impersonal, abstracto y general), solo lo ostentan por tener rango jerárquico de ley, pero no por gozar de esas características. Están dirigidas a personas individualmente identificadas, y sus objetivos son muy variables: otorgar nacionalidades, concesiones, pensiones, permisos de operación de determinada industria, etcétera. También permiten sacar del “limbo jurídico” ciertos casos de excepcional relevancia o visibilidad pública para cuya atención las leyes ordinarias no sean efectivas. Por ejemplo, el congreso estadounidense, a instancias del senador Carl Levin, aprobó en diciembre de 2012 una ley privada que le otorgó la residencia permanente a Victor Chukwueke, un huérfano nigeriano que con la ayuda de una congregación de monjas migró de Nigeria a Estados Unidos para someterse a un

⁵¹¹ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 227

⁵¹² http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg_laws_acts.htm

⁵¹³ <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06508/private-bills-in-parliament-house-of-commons-background-paper>

⁵¹⁴ <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch23&Seq=0&Language=E>

⁵¹⁵ <http://www.parliament.nz/en-nz/about-parliament/how-parliament-works/laws/00CLOOCHowPWorksLawsTypes1/types-of-bill>

tratamiento médico para la severa condición que le genera tumores letales en el rostro, y ya en ese país mostró capacidades excepcionales y obtuvo, con altas calificaciones, dos títulos profesionales en bioquímica. La residencia le permitirá proseguir con sus estudios en medicina.⁵¹⁶

Esta clase de atención “caso por caso” le permite al parlamento no solo contar con gran flexibilidad para tomar medidas que considere pertinentes, sino también adquirir autoridad moral para paliar el descrédito representativo que le aqueja en casi todos los países del mundo. En nuestro país valdría la pena habilitar al Congreso para decretar esta clase de determinaciones mediante una interpretación novedosa, *contrario sensu*, del artículo 15 constitucional en la parte que dice que “*Nadie puede ser juzgado por leyes privativas*” (susceptible de leerse como un reconocimiento tácito de la facultad de dictar estas leyes, junto con la prohibición de su aplicación en materia jurisdiccional).

Cabe señalar que este instrumento no es totalmente ajeno a nuestro sistema jurídico: en algunas entidades federativas de nuestro país los congresos locales otorgan pensiones a los individuos que cumplen con los requisitos previstos para ese efecto.⁵¹⁷

No hemos presentado un análisis profundo sobre todas las órdenes ejecutivas que tienen o que puedan tener el Congreso de la Unión y sus cámaras, pues eso exigiría una investigación dirigida exclusivamente a ese tema; más bien quisimos hacer notar espacios susceptibles de fortalecer el control parlamentario, cuya implementación concreta demandaría un estudio más minucioso del contexto jurídico y político, pero que en todo caso es imposible si ni siquiera se tiene identificada la posibilidad de recurrir a dichos mecanismos. Presentamos de manera adicional, en los dos apartados siguientes, un par de casos que tienen mucho en común con las órdenes ejecutivas: el de la autorización para que el Presidente de la República pueda abandonar el país, y el del control de la política exterior.

⁵¹⁶ KARIMI, Faith. **Obama signs bill to grant Nigerian student U.S. permanent residency.** CNN, 29 de diciembre de 2012. Disponible para consulta en <http://edition.cnn.com/2012/12/29/world/africa/us-nigerian-obama-law/>

⁵¹⁷ Podemos mencionar el caso del Congreso del Estado de Morelos, según lo dictan el artículo 40 fracción II de la Constitución local y la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

4.7.1 La salida al extranjero

Una facultad de claro corte ejecutivo con la que puede contar el parlamento es el control de los viajes al extranjero de los miembros del gobierno, en especial de su titular. Se trata de una facultad de cuño muy antiguo, y que es fácilmente comprensible a la luz de la situación política europea de entre los siglos XII y XIX: las política de alianzas de las dinastías monárquicas tenía como una de sus principales herramientas el emparento de las familias, lo que se tradujo, cada vez con mayor frecuencia, en que los soberanos de las naciones no eran originarios de ellas, sino que accedían al trono por la vía del *ius sanguinis*. Es paradigmático el caso del Emperador Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico quien, a pesar de haber sido el primer rey de toda España, de 1516 a 1556, gracias a un complicado entroncamiento dinástico, nació en Gante (actual Bélgica), y a su llegada a la península ibérica aún no dominaba el castellano. Su hermano Fernando I, nacido en Alcalá de Henares, favorito de su abuelo Fernando el Católico y educado a la española, portó las coronas de Bohemia, Hungría, Croacia y la del propio Imperio Romano Germánico, pero nunca la de España. Esta clase de circunstancias generaba descontento en los factores de poder locales, en especial cuando los nuevos monarcas también traían consigo a la alta burocracia. Por si fuera poco, en muchas ocasiones implicaba un conflicto de intereses en materia de política exterior, y dejaba en entredicho la legitimidad de acciones bélicas cuyo beneficio para el Estado resultaba, cuando menos, cuestionable. Por último, un viaje prolongado del Jefe de Estado en una época en la que las comunicaciones y transportes podían tomar semanas, o incluso meses, podía generar vacíos de poder, ineficacia gubernamental e incapacidad de dar respuesta pronta a casos urgentes.

Así, buscando atar los intereses del monarca a los intereses de la nación (y a los suyos propios), los parlamentos comenzaron a vincular a la realeza a la obligación de no ausentarse del territorio sino mediante su autorización previa. Por ejemplo, Jorge I de Inglaterra – nacido en Hannover, Alemania, y que no hablaba inglés – accedió al trono en defecto de la dinastía de los Estuardo gracias a la *Act of Settlement* de 1701, que prohibía al futuro Rey salir de la isla sin la referida autorización. Ya desde entonces la

medida probó su ineficacia, pues en 1716, apenas dos años tras la coronación de este monarca, la prohibición fue derogada por unanimidad dados los constantes viajes del soberano (vale recordar que las prolongadas ausencias de Jorge I y de su hijo Jorge II, también nacido en Hannover y tampoco angloparlante, permitieron la consolidación de la figura del Primer Ministro):

"The Hanoverian title to the throne was created by the Act of Settlement (1701), which included clauses aimed specifically at preventing foreign influence from dictating British policy. One of these preventing monarchs from travelling abroad without the permission of parliament was repealed in deference to George I in 1716. Both George I and George II visited Hanover on a regular basis during most of their reigns. In periods when British interests were perceived to be under immediate threat, and even on occasion when they were not, such trips highlighted, or seemed to do, the monarchs' lack of paternal feeling for their subjects and their interests."⁵¹⁸

El sistema jurídico mexicano recogió esta tradición de la Constitución de Cádiz de 1812, que prescribía que si el Rey se ausentaba del reino sin autorización se entendería que había abdicado, e incluso si el heredero (el príncipe de Asturias) lo hiciera se entendería su exclusión del llamamiento a la corona. Así pasó la prohibición a la Constitución de Apatzingán de 1814 (en la que se extendía a los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y con el rigor no solo de la salida del país, sino incluso del lugar de su residencia); al Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822; a la Constitución de 1824 (en la que la prohibición incluía al vicepresidente, y a partir de la cual se empezó a usar la modalidad de extender la prohibición hasta un año después de concluido el mandato); a las de 1836, 1843 y 1857 (ésta última retomó la prohibición de salir incluso del lugar de residencia, si bien el Presidente Juárez no dio cumplimiento a la norma dado el estado de emergencia); y por último a la de 1917, menos rígida que sus

⁵¹⁸ Traducción libre: "El título hanoveriano al trono fue creado mediante el Acta de Asentamiento (1701), que incluyó cláusulas dirigidas específicamente a prevenir que intereses extranjeros dictaran las políticas británicas. Una de estas cláusulas, que impedía a los monarcas viajar al extranjero sin autorización del parlamento, fue derogada en atención a Jorge I en 1716. Tanto Jorge I como Jorge II visitaron Hanover regularmente durante la mayor parte de sus reinados. En periodos cuando se percibía que los intereses británicos se encontraban frente a amenazas inmediatas, y aún cuando no lo estaban, dichos viajes resaltaban, o aparentaban hacerlo, la carencia de sentimiento paternal por parte del monarca hacia sus súbditos y sus intereses." HARRIS, Bob. *Hanover and the public sphere*, en SIMMS, Brendan y RIOTTE, Torsten (Coords.) *The Hanoverian Dimension in British History, 1714-1837*. Cambridge University Press. Reino Unido, 2007, p. 203

antecesoras, contemplando sencillamente el requerimiento de obtener el permiso del Congreso de la Unión. En 1966 se reformó el artículo 88 constitucional para facultar a la Comisión Permanente a otorgar esta venia.⁵¹⁹

Un estudio de derecho comparado muestra que, hoy en día, este mecanismo de control suele presentar diversas modalidades que lo atenúan: las principales son eximir el permiso para viajes cuya duración sea menor a un periodo determinado (que oscila entre los 7 y los 15 días); la sustitución del permiso por un mero aviso a las cámaras; la concesión irrestricta de viajes de carácter urgente o tan solo de tránsito; la mera limitación del total de días que se pueden pasar en el extranjero a lo largo de todo el mandato; y el reconocimiento de viajes de carácter no oficial, entre otras.⁵²⁰

En nuestro país este instrumento de control parlamentario cobró renovado interés a partir de que, en diciembre de 1999, el presidente Ernesto Zedillo dejó de hacer un viaje al extranjero al saber que la Cámara de Diputados rechazaría la petición, y de que en abril de 2002 y noviembre de 2006 el Congreso de la Unión le negó sendos permisos al presidente Vicente Fox, en este caso por razones de seguridad nacional,⁵²¹ y en aquél caso en desaprobación de su política exterior con Cuba.⁵²² No tardaron en llegar a las cámaras las iniciativas de reforma constitucional por parte de los grupos parlamentarios del PAN, del PRI, del PRD, del PVEM y de Convergencia, e incluso de los congresos locales de Colima y de Querétaro, a fin de darle nueva forma a la hasta ahora inexplorada figura, pues dichas negativas habían sido inéditas durante toda la vigencia de la ley fundamental de 1917.

Las razones que justificaron la reforma de agosto de 2008 son casi unánimes tanto en las diversas exposiciones de motivos, como en los propios debates: la primera es que las actuales comunicaciones y transportes permiten que el Presidente de la República se

⁵¹⁹ PAZ CRUZ, Karina Elizabeth. *La facultad del Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Propuesta de reforma al artículo 88 constitucional*. Tesis de licenciatura. Instituto de Estudios Superiores ISIMA. Toluca de Lerdo, 2008. pp. 118-132, 180

⁵²⁰ *Ídem*, pp. 160-176

⁵²¹ *Ídem*, p. 182

⁵²² THOMPSON, Ginger. Mexico *Bans Its President from Trips Next Week*. The New York Times, 10 de abril de 2002, p. A7

mantenga al tanto de los principales negocios del país o incluso que vuelva a la brevedad en caso de ser necesario, aún estando a grandes distancias, lo que haría anacrónico a este mecanismo de control; la segunda es que la intensificación de las relaciones internacionales en un contexto de globalización y de cooperación internacional requiere del Jefe de Estado la realización de gran cantidad de viajes, por lo que es impráctico y oneroso realizar tantas solicitudes previas al Congreso; y la tercera es una razón de derecho comparado, al reconocer que en el resto del mundo lo más habitual es que la figura venga acompañada de alguna de las modalidades atenuantes que hemos referido líneas arriba. En el debate de la cámara alta la senadora Rosario Green, ex embajadora en Alemania y Argentina, ex Subsecretaria para Asuntos Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y ex Secretaria de Relaciones Exteriores, reafirmó que en su experiencia diplomática siempre había resultado una complicación convivir con este control constitucional. Diversos grupos parlamentarios de la oposición, en particular el del PRD, se mostraron en desacuerdo con la modificación finalmente aprobada, argumentando que debilitaba al Congreso en una coyuntura en la que lo que se requiere es justamente lo contrario, fortalecerlo.

A fin de cuentas la reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008 y consistió en autorizar libremente los viajes de menos de siete días, otorgando ya no al Congreso, sino exclusivamente al Senado, la facultad de autorizar las salidas por periodos mayores. A fin de compensar la pérdida de la función de control, se agregó la obligación del Presidente de la República de informar previamente al Senado de los motivos de su viaje, así como de los resultados del mismo. Es significativo que ambas atribuciones se hayan otorgado a esta cámara, pues es la que tradicionalmente tiene la función de control de la política exterior.

Esta nueva obligación confiere al Senado de la República una nueva fuente de información para ejercer dicha función de control; sin embargo, no es menos cierto que las razones que privaron al Congreso de su antigua facultad de autorizar todos los viajes carecieron del análisis de pesos y contrapesos propio del control parlamentario, obedeciendo más bien a consideraciones sobre el funcionamiento pasado de la

institución. Si bien es atendible el argumento de la impracticidad de solicitar permisos para salir al extranjero una y otra vez, así como el argumento de que éstos ya no son necesarios para garantizar la vinculación del Jefe de Estado con los intereses nacionales, ello no demerita el control sobre la discrecionalidad presidencial en materia de política exterior que representaba esta autorización.

Es particularmente elocuente la negativa de salida al extranjero de abril de 2002, que fue consecuencia de una política de relaciones exteriores desaprobada por el Congreso, y evidentemente un poderoso elemento de control parlamentario sobre el gobierno. Es por esto que consideramos que existe espacio para retomar esta figura de una manera atenuada: por ejemplo, mediante la reversión de la exigencia de autorización, de manera que el Senado tenga la facultad ya no de aprobar todos los viajes, sino tan solo de censurar los que, excepcionalmente, considere inconvenientes por razones de política exterior. De esta manera se suprime el componente de ineficiencia de los constantes permisos y, a la vez, se habilita un control parlamentario de tan marcada efectividad que ésta ha sido perceptible aún cuando la negativa del permiso se ha presentado apenas tres veces en nuestra historia constitucional reciente.

4.7.2 Control de la política exterior.

La política exterior, cuyas vertientes más relevantes son la castrense y la comercial, es controlada en última instancia por una orden ejecutiva del primer orden, esto es, la *declaración de guerra*. Esto pone énfasis en la vertiente militar, cuyo origen es explicable: la consolidación de los Estados tuvo que fraguarse entre numerosas guerras por el dominio territorial, mercantil, por razones religiosas o por la sucesión del poder. Y el parlamento debió crecer a la par del gobierno del Estado, en estas circunstancias en las que la política exterior era tal vez la más crucial de todas para la subsistencia del mismo. Así es como, desde siglos atrás, esta rama de la actividad gubernamental ha sido del mayor interés para los parlamentarios. Como con tantas otras instituciones, el origen constitucional más remoto que tenemos de este control se ubica en la

Constitución de Cádiz, que en su artículo 131 prescribía como facultades de las Cortes las siguientes:

***Séptima.** Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.*

***Octava.** Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino.*

***Décima.** Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra.*

***Undécima.** Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen.*

Puede observarse que las facultades que pretendían arrogarse las Cortes (no lo lograron, pues Fernando VII desconoció la Constitución en 1814) eran bastante amplias ya desde ese entonces. Se trataba de una conquista a contracorriente, pues la mayor parte de la política exterior equivalía a la política militar, y el poder militar sostenía naturalmente el poder político del gobierno, dificultando su control. Hoy en día la balanza de las relaciones internacionales se ha inclinado hacia el otro polo, el de las relaciones comerciales; sin embargo, el control de la política exterior continúa siendo una labor difícil, pues sólo la Administración Pública cuenta con la capacidad institucional y con la representación adecuada para fungir como interlocutor frente a otros Estados.

La política exterior es una rama compleja que no puede controlarse mediante un solo mecanismo parlamentario, sino que comprende varios. Nuestro Congreso de la Unión dispone de los siguientes instrumentos para ese efecto:

a) En materia castrense. El origen militar del control de la política exterior no se ha perdido, pues el Congreso se ha reservado la facultad del acto cúspide en esta materia, la declaración de guerra, así como para autorizar, a través del Senado, la salida de tropas nacionales o la entrada de tropas extranjeras, y la disposición de la Guardia Civil, todas estos actos similares a órdenes ejecutivas. También está facultado para dictar

diversas leyes en materia militar, y para *levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión*, esto último asimilable a su constitución orgánica y financiamiento que son, como sabemos, otros mecanismos de control parlamentario que tiene a su disposición. El texto exacto de nuestra Constitución es el siguiente:

Artículo 73.- *El Congreso tiene facultad:*

XII. *Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*

XIII. *Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*

XIV. *Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.*

XV. *Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*

Artículo 76.- *Son facultades exclusivas del Senado:*

III. *Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.*

IV. *Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.*

Afortunadamente nuestro país es reacio a involucrarse en conflictos armados; ello no obsta para que observemos cómo los parlamentos tienen el potencial de utilizar medidas de control para los actos de guerra, aunque nosotros no las requiramos frecuentemente. El caso de los Estados Unidos constituye un muy buen ejemplo en este campo, pues es sabido que ese país participa constantemente en acciones bélicas, y su Congreso dispone de facultades para controlarlas directamente (para “proveer a la defensa común” y para declarar y conducir la guerra, según el artículo I sección octava de la constitución norteamericana). Sin embargo, el Presidente es constitucionalmente el Jefe del Ejército, fundamento con lo cual se ha lanzado a

“anticiparse y practicar políticas de hechos consumados”,⁵²³ y el Congreso, tolerándolo, ha preferido replegarse a ejercer facultades de control y no de ejercicio ejecutivo directo. Dice Revenga, traduciendo a Ely, que en esta materia “*el Presidente asume la responsabilidad en la misma medida en que es capaz de adoptar decisiones, y el Congreso renuncia a tomar la iniciativa en la misma medida en que se desresponsabiliza, pero reservándose el derecho de poner contra las cuerdas al Presidente cuando las cosas van mal.*”⁵²⁴

Este peculiar equilibrio fue regulado por la *War Powers Resolution* de 1973, que reconoce la capacidad de acción unilateral del Presidente en diversos casos que lo eximen de la necesidad de la declaración de guerra para disponer de las tropas, pero obligándolo a informar al Congreso dentro de las 48 horas siguientes respecto de sus movimientos y limitándolo a 60 días de acción salvo que el Congreso extienda el periodo, así como obligándolo a acatar la decisión del Congreso de terminar las acciones de guerra.⁵²⁵

Un caso muy ilustrativo de cómo se pone en la práctica el control parlamentario sobre estas actividades gubernamentales fue el escándalo *Irán-Contra*, ocurrido durante el gobierno de Ronald Reagan y que tuvo como íntima motivación la evasión de controles parlamentarios. La *Boland Amendment* de 1984 eliminó el financiamiento a los grupos paramilitares nicaragüenses (la “Contra”); el gobierno trató de pasar por alto el recorte vendiendo armas a Irán ilegalmente y utilizando el dinero para reanudar el financiamiento; y la operación salió a la luz en 1986, activando múltiples comparecencias parlamentarias que, sin embargo, fracasaron en alcanzar sentencias condenatorias porque varios de los responsables rindieron testimonio ante el Congreso solicitando inmunidad. El resultado final de todo el proceso fue el fortalecimiento de la vigilancia del Congreso sobre las operaciones encubiertas mediante la *Intelligence Authorization Act* de 1991 que establecen un

⁵²³ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *Las Tribulaciones del “Llanero Solitario”. El Control Parlamentario de las Acciones Encubiertas por el Congreso Norteamericano*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 94. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, octubre-diciembre de 1996, p. 184.

⁵²⁴ Ídem, p. 187

⁵²⁵ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit.

gran flujo de información confidencial hacia los comités especiales del Congreso, pues toda operación encubierta debe notificarse con anticipación y el presidente debe certificar que es necesaria para la política exterior. El Congreso puede recibir esta información tan sensible sin alterar la seguridad nacional gracias a que el presidente puede requerir a los comités para no presenten la información en el Pleno; también porque al manejarla pueden reunirse a puerta cerrada; y porque los miembros de los comités y todo su personal deben obtener certificación para acceder a la información previa consulta con el Director de la CIA, en el equivalente a lo que en nuestro sistema es el *control de confianza*.⁵²⁶

Esta clase de episodios son ilustrativos no solo del control de la política exterior, sino en general del funcionamiento del control parlamentario, y de la gran capacidad que puede tener, correctamente usada, la facultad programático-presupuestaria. Asimismo, nos señala la relevancia del acceso a la información por parte del parlamento, y las posibilidades de implementar procedimientos que fortalezcan a nuestro Congreso al permitirle, al menos parcialmente, el acceso a mucha información de carácter sensible que hasta ahora ha tenido reservada.⁵²⁷

b) Control sobre la actividad diplomática. Más allá del aspecto militar, el Senado puede controlar la política exterior de manera general mediante los siguientes instrumentos: **(i)** la autorización de las salidas al extranjero;⁵²⁸ **(ii)** el nombramiento de cónsules, embajadores y del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores;⁵²⁹ **(iii)** la expansión o contracción presupuestaria del ramo;⁵³⁰ así como mediante dos herramientas *ex profeso*: **(iv)** la aprobación de los tratados internacionales⁵³¹ y **(v)** el análisis de la política exterior conforme a los principios que establece el artículo 89 fracción X constitucional.

⁵²⁶ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. *Op. Cit.*, pp. 191 y ss.

⁵²⁷ *Vid. 4.5 supra*

⁵²⁸ *Vid. 4.7.1 supra*

⁵²⁹ *Vid. 4.4.2 supra*

⁵³⁰ *Vid. 4.3.1.1 supra*

⁵³¹ **Artículo 76 constitucional.-** *Son facultades exclusivas del Senado:*

(...) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

La aprobación de los tratados internacionales estuvo presente en nuestras constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857, esta última fecha a partir de la cual recayó por primera vez en responsabilidad de una sola cámara (la única en ese entonces), trasladándose luego a la recién creada de senadores en 1874.⁵³² Es llamativa la facultad de los diputados españoles no solo de aprobar o rechazar los tratados, sino de “*introducir reservas o declaraciones o modificar las que hubiese propuesto el gobierno*”.⁵³³ Nada impide el uso de una atribución como esta en México, la cual, en caso de ser necesario, puede ser implementada con medidas atenuantes como votaciones calificadas o derecho de veto presidencial, que habría de acarrear no solo a la reserva sino a todo el tratado.

Por último, el análisis de la política exterior tiene como fundamento un ejercicio muy poderoso de la facultad legislativa:⁵³⁴ la determinación de los principios, que es casi decir la determinación del rumbo, de la política exterior. Vale la pena presentar cuáles son estos parámetros establecidos por nuestro Congreso de la Unión en su forma engrosada de *constituyente permanente*, y que moldean de manera determinante la diplomacia mexicana:

Artículo 89.- *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

⁵³² VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 395

⁵³³ *Ídem*, p. 291

⁵³⁴ Vid. 4.6 *supra*

El Congreso podría controlar la política exterior mediante la modificación de este mandato; sin embargo, su generalidad y pertinencia no hacen pensar que este pueda ser un control conveniente; incluso el Constituyente de 1857 consideró, pero desechó rápidamente, una poderosa facultad para que el Congreso *dictara instrucciones* al Presidente para la conducción de las relaciones exteriores.⁵³⁵ La función que se despliega, más bien, es la del análisis⁵³⁶ de la conformidad entre la política puesta en práctica por la administración y la ordenada constitucionalmente. Este ejercicio se realiza paulatinamente, y en ocasiones ha tenido manifestaciones de fuerte contrapeso, como cuando el Senado calificó de “lamentable” y “desafortunada” la actuación del presidente Fox en Argentina, en 2005;⁵³⁷ cuando la Cámara de Diputados sometió a la Canciller Patricia Espinosa a una comparecencia de seis horas en las cuales se llevó a cabo un intenso debate sobre su cartera;⁵³⁸ o el 25 de julio de 2012, cuando la Comisión Permanente rechazó por unanimidad la firma del Acuerdo Comercial Anti-Falsificación y reprendió al gobierno del Presidente Calderón por continuar las negociaciones a pesar de que en 2010 el Senado recomendó que se suspendieran, por ignorar las conclusiones a las que llegó el Senado sobre el tema el 6 de septiembre de 2011, y lo conminó a establecer reservas al tratado.⁵³⁹

Evidentemente, estos análisis y críticas públicas inciden en la capacidad de la Administración de actuar discrecionalmente en la conducción de la diplomacia, pues comprometen su posición y le anticipan cuál puede ser el resultado de la activación de futuros mecanismos de control. Podemos anotar como posibles complementos a estos procedimientos, siguiendo el principio jurídico *A maiori ad minus* (quien puede lo más, puede lo menos), que si el Senado tiene facultad de aceptar o rechazar un tratado internacional, tenga también la de incluir reservas o declaraciones, o la de proscribir la negociación del tratado, lo cual ya ocurrió en el último ejemplo que hemos citado y sin

⁵³⁵ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., pp. 396-397

⁵³⁶ **Artículo 76 constitucional.**- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

⁵³⁷ BARRADAS, Francisco. **Reprueba Senado actuación de Fox en Argentina**. Noticieros Televisa. Disponible para consulta en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/488745.html>

⁵³⁸ <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/465075.reprueban-diputados-la-politica-externa-de-fch.html>

⁵³⁹ <http://www.telesisregional.com/guadalajara/Comision-Permanente-rechaza-firma-del-ACTA-163786366.html>

consecuencias, pues las negociaciones continuaron. Este último caso es una muestra clara de que, ya sea por la debilidad de este mecanismo o por la debilidad general producto del arreglo de todos los demás, el Senado tiene un déficit de efectividad en el control de la política exterior; de manera evidente frente a su contraparte, esto incluye la carencia de personal especializado suficiente y de carácter permanente. El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, de reciente creación, tiene precisamente como misión revertir esta precariedad.

4.8 El gabinete de sombra.

Este peculiar mecanismo de control parlamentario consiste en el establecimiento de funcionarios parlamentarios que “siguen” a sus contrapartes en el gobierno, en particular a los ministros o secretarios de Estado (aunque no es indispensable que sea solo a ellos), vigilando de manera permanente sus decisiones y proponiendo constantemente políticas alternativas. Es de esperarse que este mecanismo se encuentre en manos de la oposición, aunque nada impediría que en el gabinete de sombra también participen algunos parlamentarios del partido en el gobierno (condición que solo podría presentarse en un entorno de bastante independencia parlamentaria e indisciplina partidista). El origen de la institución se identifica típicamente con el sistema británico, en el cual tiene particular significación pues los miembros del gabinete de sombra aspiran a ocupar los propios cargos de sus vigilados:

“Shadow Cabinet evolved from an informal process in the British parliament. From the mid-19th century, a distinct and organised Opposition began to emerge; a leadership group to coordinate strategy soon followed (Turner 1969, xiv). In the latter half of that century, the Shadow Cabinet became a recognised entity within British politics, though Turner (1969, 18) notes that “its use was still limited and its full potential unrecognised”. Over time, the Shadow Cabinet slowly solidified its position in the British system, capped most notably in 1937, when the position of Leader of the Opposition began to carry a salary (Punnett 1973, 77)”

(...)

The reason for the development of the Shadow Cabinet is relatively straightforward. By virtue of holding office, governments have a natural advantage. Not only do they have the capacity to effect change and enact their policies (...), but they also hold the secondary benefits of

*power (...) access to the public service for advice, research and analysis; a higher place in the public's consciousness; and superior importance in the eyes of the news media. (...) One way of responding to this unfavourable contrast is for the Opposition to organise themselves in ways that bear comparison with the government; to be an alternative government. It is worth noting the difference inherent in the conceptual distinction between an opposition and an alternative government. (...) the term 'opposition' essentially only describes a reactive body – one which disagrees with the government. The term 'alternative government', conversely, implies (...) a group whose purpose will include putting forward a policy set to provide choice to voters.*⁵⁴⁰

Esta es una práctica que puede generar grandes beneficios para el control parlamentario, tal como la generación de cuadros capacitados para ejercer eventualmente las funciones que vigilan, una vigilancia estrecha y especializada, el hallazgo de hechos que activen otros mecanismos de control parlamentario, y en general la construcción de un discurso “espejo” al del gobierno que permite someter su actuación a un escrutinio pormenorizado y presentar una alternativa viable y articulada al electorado. Aunque lo dice refiriéndose a las constantes comparecencias, es aplicable la siguiente reflexión de Valadés sobre el primero de estos posibles beneficios:

“la relación sistemática entre miembros del gobierno y diputados permite que, quienes están en la oposición pero tienen posibilidades reales de hacer gobierno, mantengan una especial cercanía al desarrollo de los negocios públicos y, en esta medida, estén en mejores condiciones de desempeñar las responsabilidades de gobernar, llegado el caso, que si su

⁵⁴⁰ “El Gabinete de Sombra evolucionó de un proceso informal en el parlamento británico. Desde mediados del siglo XIX, la oposición distinguible y organizada comenzó a emerger; pronto apareció un liderazgo para coordinar la estrategia del grupo. En la segunda mitad de ese siglo, el gabinete de sombra se convirtió en una entidad reconocida en la política británica, aunque Turner señala que “su uso aún era limitado y su potencial nno era reonocido”. Con el tiempo, el gabinete de sombra se solidificó lentamente como una posición en el sistema británico, encumbrado notablemente en 1937, cuando la posición del líder de la oposición asumió un salario. (...) La razón para el desarrollo del gabinete de sombra el bastante clara. Gracias a que disponen de sus cargos, los gobiernos tienen ventajas naturales [sobre la oposición]. No solo tienen capacidad de realizar cambios e implementar sus políticas, (...) sino que también reciben los beneficios secundarios del poder (...): acceso al servicio público para asesoría, investigación y análisis; una posición más elevada en la conciencia del público; y mayor importancia para los medios de comunicación. (...) Una manera de la oporición para responder a este desfavorable contraste es organizándose en maneras que guarden similitud con el gobierno: ser un gobierno alternativo. Vale la pena notar la diferencia inherente a la distinción conceptual entre oposición y gobierno alternativo (...) el término “oposición” describe esencialmente a un cuerpo meramente reactivo, que está en desacuerdo con el gobierno. El término “gobierno alternativo”, por el contrario, implica (...) un grupo cuyo propósito incluye presentar un conjunto de políticas a consideración de los votantes.” BATEMAN, Joel. *In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia*. Australian Political Studies Association Conference, 6 – 9 de julio, Brisbane, Australia., p. 2 Disponible para consulta en <http://www.polsis.uq.edu.au/apsa2008/Refereed-papers/Bateman.pdf>

*alejamiento del ejercicio del poder les hubiera limitado el conocimiento de los procesos políticos*⁵⁴¹

Se esperaría que las políticas alternativas que presenta un gabinete de sombra fueran aplicadas en caso de que la oposición pase a ser gobierno. Esto permite la contraposición de propuestas de manera muy concreta, y ejercicios tan constructivos como los debates entre funcionarios y “funcionarios de sombra”:

*The centrality of an identifiable Shadow Cabinet to the Opposition's presentation of itself as an alternative government has been illustrated by recent federal elections. In addition to the leaders' debates, these campaigns have featured debates between the minister and shadow minister in various high-profile portfolios such as health, industrial relations and the treasury.*⁵⁴²

Contra lo que podría pensarse, México no es totalmente ajeno a esta figura sino que, por el contrario, la configuración política de las últimas décadas hace pensar que un gobierno de sombra sería inmediatamente recogido y utilizado por la oposición y, con la práctica, eventualmente podría configurarse en un mecanismo de control muy eficaz. Los dos casos más notorios que nos hablan de la viabilidad de esta figura en nuestro sistema son:

a. El “gabinete paralelo.” Tras la cuestionada elección de 1988 Carlos Salinas de Gortari accedió a la Presidencia de la República, ante lo cual la oposición buscó inmediatamente espacios en los cuales institucionalizarse. Mientras que los partidos de izquierda fundaron el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional se decantó por el establecimiento de un **“Gabinete Paralelo”**, que sería encabezado por Manuel J. Clouthier, candidato perdedor de la elección presidencial y reconocido líder de la causa democratizadora en México, quien no dejó de sostener que la presidencia de Salinas de Gortari era ilegítima. La creación de este gabinete fue

⁵⁴¹ VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Op. Cit., p. 218

⁵⁴² “La relevancia de un gabinete de sombra visible para la presentación de la oposición como un gobierno alternativo ha sido demostrada en las recientes elecciones federales [de Australia]. Adicionalmente a los debates entre los líderes, las campañas contaron con debates entre el ministro y el ministro de sombra en varias carteras de alto nivel, como la de salud, la de relaciones industriales y la tesorería.” BATEMAN, Joel. Op. Cit., p. 4.

anunciada el primero de diciembre de 1988 por Clouthier en una multitudinaria marcha que recorrió desde la Glorieta de Insurgentes hasta el Monumento a Álvaro Obregón. El cinco de diciembre de 1988 el excandidato publicó la siguiente explicación en el diario “El Universal”:

“por autorización expresa de la dirigencia nacional de nuestro partido, formar[é] un gabinete paralelo (gabinete a la sombra) como le llaman en algunos países, donde esto se acostumbra como Inglaterra (...) cuyas funciones serán:

- *Criticar las acciones que cometa el actual régimen para que se corrijan sus errores. Entre más crítica es una sociedad más democrática y permeable al cambio que supera se vuelve.*
- *Presentar estudios y proyectos que nos permiten avanzar como nación en forma apresurada y justa; firme y digna.*
- *Integrar su cuerpo de asesores de gente estudiosa y de buena fe para hacer los estudios y sugerencias.*
- *Invitar a la participación ciudadana para tener una sociedad participativa y responsable.*
- *Proporcionar estudios y sugerencias a nuestra fracción parlamentaria ahora que San Lázaro está resucitando al igual que el personaje bíblico.*

En el ejercicio democrático que hemos brevemente expuesto estaremos constantemente balanceando el poder. Además demostraremos nuestra capacidad para gobernar y las autoridades permanentemente se sentirán vigiladas. Si bien es cierto que nuestra idea de integrar el gabinete paralelo no es nueva, también es cierto que ésta se ha visto reforzada al ver algunos de los terribles desaciertos de Salinas al nombrar su gabinete.⁵⁴³

Como se ve, se trata de funciones de control que, aunque de cierta dificultad, no parecen inverosímiles y sí de fortalecimiento de la rendición de cuentas y el control del poder. El gabinete paralelo se instaló el 23 de febrero de 1989 y en él se integraron varias personalidades de prestigio, algunos de los cuales después adquirirían la mayor relevancia, como el futuro Presidente de la República Vicente Fox (quien ostentó la cartera de Agricultura), Diego Fernández de Cevallos (Política Interior), Jesús González Schmal (Política Exterior), Carlos Castillo Peraza (Educación Cultural), Rogelio Sada

⁵⁴³ CLOUTHIER, Manuel J. *El Gabinete Paralelo*, en El Universal, 5 de diciembre de 1988.

Zambrano (Economía) y Fernando Canales Clariond (Infraestructura, Servicios y Empresas Paraestatales). Curiosamente, este último alcanzaría más tarde la titularidad de las (verdaderas) secretarías de Economía y de Energía bajo el gobierno de Vicente Fox.

Lamentablemente Manuel Clouthier, Coordinador del Gabinete, perdió la vida de manera prematura el 1 de octubre de ese mismo año en un accidente en la carretera México-Nogales, con lo que la experiencia del *gabinete paralelo* terminó, al igual que él mismo, de manera abrupta.



b. El “gobierno legítimo”. Dieciocho años después del gabinete de Clouthier los comicios arrojaron una situación similar: la elección presidencial se resolvió por una diferencia de apenas medio punto porcentual y, entre fuertes acusaciones de inequidad en la contienda e intervenciones ilegales de diversos actores, el candidato de los partidos de izquierda, Andres Manuel López Obrador, negó la legitimidad del nuevo gobierno e instaló el 3 de noviembre de 2006 el llamado “gobierno legítimo”. Las funciones que se esperaban del mismo serían las siguientes:

“López Obrador anunció 20 medidas concretas (...) Entre ellas se encontraba impulsar un proceso de renovación de las instituciones públicas; el envío de un proyecto de presupuesto alternativo para 2007 y de una iniciativa de ley para elevar a rango constitucional el combate

a la corrupción; la presentación de una iniciativa de Ley de Precios Competitivos para acabar con cobros exagerados de bienes y servicios; la lucha por la autonomía sindical; la creación de una Comisión de la Verdad para investigar el Fobaproa y la lucha por impedir la privatización de la industria eléctrica y el petróleo, así como la observación del sistema de justicia para denunciar intervenciones deficientes de la autoridad, entre otras.”⁵⁴⁴

La evaluación de este ejercicio político tiene una complejidad especial, pues por su proximidad, por su carácter polémico y por la polarizadora imagen de López Obrador, que continúa en activo, escasean los casos de análisis imparciales sobre el mismo. Para este efecto resulta útil la prensa internacional, que pronto tomó nota de este segundo gabinete de sombra en México (aunque López Obrador rechazaba esta etiqueta), anotando sus rasgos más característicos:

“while the leftist has faded from international headlines, he never really went away in Mexico. He went on to found a parallel executive branch of government that proposes new laws, issues statements, holds elections, officiates during Mexican Independence Day, and even circulates its own form of identification card for Mexicans (some 2.8 million Mexicans carry them, according to a Legitimate Government spokesman) (...) he stood before a crowd and introduced a pair of laws, one for the Senate that would reduce government salaries, the other in the Chamber of Deputies targeting tax loopholes for big businesses. He appeared to be in luck: Two friendly congressmen showed the bills to their colleagues shortly afterward. But as has often been the case, they were immediately shelved for “further study.” (...) It used to pay members a small salary by asking congressmen and senators from Mr. López Obrador’s party to pay a tithe on their official salary. But eventually some of them complained. “Now we are all volunteers,” Mr. Linares said.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ Reportaje “**Cinco años de Gobierno Legítimo: de ‘Presidente’ a candidato.**” ENFOQUE, suplemento de información, reflexión y cultura política. Número 917. Diario Reforma, 20 de noviembre de 2011, p. 6.

⁵⁴⁵ “Aunque el izquierdista se ha desvanecido de los titulares internacionales, no desapareció en México. Fundó un poder ejecutivo paralelo que propone leyes, emite declaraciones, sostiene elecciones, celebra el día de la independencia e incluso cuenta con su propia credencial de identificación (2.8 millones de mexicanos la utilizan, según un vocero del Gobierno Legítimo) (...) [López Obrador], frente a una multitud, propuso un par de reformas legales, una al Senado que reduciría los salarios gubernamentales, y la otra a la Cámara de Diputados enfocada contra la elusión fiscal de las grandes empresas. Aparentemente tuvo suerte: dos parlamentarios presentaron las iniciativas a sus colegas poco después. Pero como es habitual, fueron archivadas inmediatamente para “próximo estudio”. (...) [El Gobierno Legítimo] solía pagar a sus miembros un pequeño salario solicitando a los diputados y senadores del partido de López Obrador una parte de sus salarios oficiales. Pero eventualmente algunos de ellos protestaron. “Ahora todos somos voluntarios” afirmó Linares [Secretario Legítimo de Economía]. THE WALL STREET JOURNAL. **Mexico Has a President Who Runs Things and One Who Doesn’t: Shadow Government of Mr. López Obrador Takes Pretense to New Heights.** 18 de noviembre de 2009. <http://online.wsj.com/news/articles/SB125797784763244141?mg>

Los resultados de este gabinete de sombra no pasaron de la mera experimentación con el concepto, pues sus actividades pronto fueron absorbidas por el intenso proselitismo político de López Obrador, quien recorrió 2,456 municipios en los cinco años de existencia del gabinete (250,000 kilómetros de recorrido en carretera)⁵⁴⁶ a fin de constituir un nuevo partido político, “Movimiento de Regeneración Nacional”, para participar por primera vez en la elección federal de 2015. Se convirtió, pues, en un comité de campaña más que en un cuerpo que hiciera trabajo de escritorio. A finales de 2011, el diario Reforma refirió el siguiente saldo de actividades, las cuales, por interesantes que pudieran parecer, son muy menores frente al objetivo general de establecer un “gobierno en la sombra” que diera seguimiento puntual a las principales políticas públicas de la totalidad de sus contrapartes:

“El gabinete lopezobradorista cumplió con el envío de presupuestos alternativos, la presentación de la Ley de Precios Competitivos (en diciembre de 2006, ante el Senado), la creación del Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo (en 2008, que resultó fundamental para la discusión y aprobación de la reforma energética) y la defensa del sindicalismo (principalmente del Sindicato Mexicano de Electricistas tras la extinción de Luz y Fuerza del Centro, en 2009 y 2010).

También ha demandado insistentemente acabar con algunos monopolios y abrir ciertos sectores a la competencia, principalmente el de la televisión. Durante la discusión de la ley antimonopolios en San Lázaro, en 2010, la bancada del PT, afín a AMLO, estuvo muy activa. Otros de los temas en los que los secretarios del Gobierno Legítimo han posicionado posturas críticas son el uso de recursos públicos para el Seguro Popular y la evasión de impuestos por grandes contribuyentes.

Sin embargo, no se instaló la Comisión de la verdad, no se ha dado seguimiento a la labor de los Ministerios Públicos y el sistema de justicia en general, y no se han generado propuestas concretas para proteger a los productores de la apertura comercial del país, entre otros pendientes.”⁵⁴⁷

Al finales del sexenio 2006-2012 Andrés Manuel López Obrador volvió a competir como candidato a la Presidencia de la República, alcanzando el segundo puesto con 31.59%

⁵⁴⁶ Diario Reforma, *Op. Cit.*, p. 6.

⁵⁴⁷ Diario Reforma, *Op. Cit.*, p. 6

de la votación, 6.6% menos que el actual presidente Enrique Peña Nieto. Con esto concluyó el más reciente ejercicio de un gabinete de sombra en nuestro país, atado indisolublemente a un liderazgo carismático, pero no por ello menos ilustrativo, por tratarse del segundo caso de recurrencia a la figura en un tiempo relativamente breve, lo que nos habla de las posibilidades de institucionalizar una práctica que de otra manera se presenta de manera desordenada y escasamente fructífera.



Estas experiencias muestran que el gabinete de sombra presenta como principal reto no solo su aceptación en la cultura política nacional, sino su capacidad de allegarse de recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones de manera auténtica. Estas limitaciones fueron observadas o experimentadas por quienes han tratado de hacer uso de esta figura. Respecto de lo primero, Clouthier manifestó expresamente:

“Al crear el Gabinete Alternativo, Acción Nacional incorpora un elemento de sana innovación en las formas de lucha política. Estamos seguros que tendrá efectos no sólo electorales, sino también educativos, ya que servirá al mejoramiento de nuestra cultura política.

*El primer reto que este nuevo órgano habrá de enfrentar es el del conocimiento del público y la exacta valoración de su presencia en la escena política, como instrumento efectivo para la solución de problemas nacionales y para el diseño del futuro.*⁵⁴⁸

Asimismo, en entrevista del 20 de enero de 1989, manifestó que *“Ni un sólo centavo cobrarán los integrantes del “gabinete”, su participación será voluntaria y gratuita; es un compromiso que asumen como mexicanos patriotas, no se dedicarán de tiempo completo, pero si harán su mayor esfuerzo para encontrar las soluciones a los problemas del país.*”⁵⁴⁹ El gabinete legítimo obradorista se topó con el mismo obstáculo: Asa Cristina Laurell y Luis Linares, entre otros de sus miembros, aseguran que no recibieron salario, aunque sí lo hicieron algunos de sus trabajadores. José Agustín Ortiz Pinchetti, quien también fue miembro del informal colegio, reconoció que *“la mayoría de las medidas anunciadas no fueron completadas, pues era imposible generar cambios reales fuera del gobierno (...) Somos 50 trabajando intensamente, y trabajamos años enteros sin cobrar un peso.*”⁵⁵⁰

La última reforma política de nuestra constitución, a fin de abrir una salida institucional a los gobiernos divididos, estableció la posibilidad de que el Presidente de la República opte por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos del Congreso de la Unión, el cual deberá regularse por el convenio y programa de coalición que apruebe la mayoría de la Cámara de Senadores (Art. 89 fr. XVII). En este caso, podemos definir automáticamente a los partidos políticos que estén fuera de la coalición, sean del signo que fueren, como la *oposición*, con las implicaciones que hemos señalado en otras partes de este documento. Su reconocimiento legal y otorgamiento de prerrogativas de control, tal como un gabinete de sombra, son alternativas de fortalecimiento de la función de control parlamentaria. A pesar que ya hemos hecho énfasis en ello, no está de más recordar el importante papel de la oposición para la rendición de cuentas:

⁵⁴⁸ CLOUTHIER, Manuel. *Discurso del Ing. Manuel M. Clouthier, Coordinador General del gabinete alternativo, en su ceremonia de toma de protesta.* 23 de febrero de 1989. Disponible para consulta en <http://blog.maquio.org.mx/2008/12/ceremonia-de-toma-de-protesta-del.html>

⁵⁴⁹ El Universal, 20 de enero de 1989.

⁵⁵⁰ Diario Reforma, *Op. Cit.*, p. 6.

“...la eficacia de la minoría en un parlamento, para que éste pueda ejercer su función de control, descansa fundamentalmente en su independencia del ejecutivo y en la repercusión que puedan tener sus acciones y argumentos en la opinión pública, por lo que en un régimen realmente democrático el gobierno tiene que entender que ése es precisamente el papel de los opositores, pues al constituir la contrapartida del poder, en una relación dialéctica con la mayoría, es natural que sus posiciones aparezcan en muchos casos como antítesis de las sostenidas por ella, y en ocasiones como tesis diferentes. De ahí que se ha llegado a sostener que una oposición institucionalizada es un elemento esencial para la vida democrática de una nación, al grado de que, por ejemplo en Inglaterra, el llamado Jefe de la Oposición de su Majestad en el Parlamento recibe desde 1937 un sueldo con cargo al erario, y como funcionario público su “deber consiste en criticar los actos del gobierno y cuyo éxito o fracaso es materia de interés público”⁵⁵¹.

Queda por verse cuál será el funcionamiento de los gobiernos de coalición en la práctica. En todo caso, es previsible que la oposición – institucionalizada o no – volverá a recurrir eventualmente a la figura de los gabinetes alternativos, por lo que vale la pena abrir la posibilidad de extraer mejores resultados de esta tendencia política mediante su inclusión en el marco del control parlamentario.

4.9 Otros mecanismos de control parlamentario.

Además de los mecanismos que hemos expuesto hasta el momento, existen muchos otros que se han utilizado tanto en nuestro orden jurídico como en el derecho comparado. Como mencionamos anteriormente, no existe un catálogo limitativo de estas herramientas, sino que éstas son producto tanto de la tradición política y jurídica, como de las condiciones específicas de los Estados gracias a las cuales el parlamento es capaz de reclamar para sí ciertos instrumentos de control del poder gubernamental.

Resultaría excesivamente prolijo exponer a profundidad el funcionamiento y particularidades de todos y cada uno los mecanismos de control parlamentario; sin embargo, no queremos dejar de mencionar brevemente los siguientes, a fin de proporcionar un panorama más completo del “estado del arte” en la materia.

⁵⁵¹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 143-144

a. El Parlamento en funciones jurisdiccionales. El juicio político y la declaración de procedencia. Una de las atribuciones más usuales de los parlamentos es la de erigirse en juzgadores. Esta función, que nuevamente pone en entredicho la división estricta de poderes, a lo que ya nos hemos referido anteriormente, les permite imponer una condena a los funcionarios que resulten responsables de las faltas cuyo análisis sea competencia del cuerpo colegiado. En nuestro país esta actividad se realiza a través de dos vertientes:

- 1) **El juicio político.** Mediante este procedimiento, el Congreso de la Unión puede destituir e inhabilitar a los altos funcionarios de la Federación cuando, en términos del artículo 109 de nuestra Constitución, *“incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”*

Como se ve, la amplitud del supuesto permite que su acreditación corresponda más bien a una valoración política, en virtud de la cual las Cámaras del Congreso determinan que cierto funcionario, de manera extraordinaria, debe ser removido del servicio público. Decimos que de manera extraordinaria no solo por lo altamente complicado e improbable del mecanismo, sino además porque no es excluyente de las demás sanciones civiles, penales y administrativas que correspondan a los mismos hechos. En esta virtud, toda vez que estas vías (en particular la administrativa) ya contemplan un régimen más preciso y de aplicación ordinaria para la destitución e inhabilitación de funcionarios negligentes, es que el juicio político es un procedimiento residual que permite ejercer un control parlamentario en casos extremos.

Por último, vale la pena anotar que: (i) el Presidente de la República está excluido del juicio político, no así los secretarios de despacho, los titulares de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria, de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y de fideicomisos públicos; (ii) los altos

funcionarios de las entidades federativas pueden ser sujetos a juicio político, pero en este caso la resolución solo tendrá efectos declarativos, y debe ser remitida a la legislatura local para los efectos que correspondan en el orden jurídico subnacional; y (iii) el procedimiento de juicio político es bicamaral, al consistir en la acusación que hace la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, y la correlativa sentencia que emita la Cámara de Senadores, por una mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes.

2) La declaración de procedencia. Mediante este procedimiento, la Cámara de Diputados puede remover el privilegio procesal de los altos funcionarios de la Federación en virtud del cual no pueden ser sujetos de procedimiento penal (conocido ordinariamente como “fuero”). Si la declaración de procedencia es aprobada por mayoría absoluta de los diputados presentes, el servidor público (que, para hablar en términos de control parlamentario de la administración pública, puede ser un secretario de despacho, o cualquiera de los funcionarios susceptibles de juicio político que mencionamos en el inciso anterior) será separado de su encargo en tanto esté sujeto al juicio penal. Si se trata del Presidente de la República, existen dos requisitos adicionales: (i) solo podrá ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común, en términos del artículo 108 de la Carta Magna, y (ii) la acusación se realizará ante el Senado, siguiendo el procedimiento del juicio político.

b. Comisiones de investigación. Las comisiones de investigación son una estructura muy recurrente al interior de los parlamentos, integradas por un grupo de parlamentarios cuya función es recabar toda la información posible sobre cierto tema de relevancia. Naturalmente, estas comisiones son utilizadas frecuentemente para supervisar el desempeño de la administración pública. Para que esta institución sea útil como instrumento de control parlamentario, resulta crucial que las referidas comisiones cuenten con: (i) facultades y recursos suficientes para allegarse de toda la información relevante, incluyendo la obtención de documentos clasificados como reservados o confidenciales, la comparecencia obligatoria para rendir testimonio, la contratación de

peritos, e incluso la posibilidad de ejercer sus atribuciones no solo frente a órganos del Estado, sino también frente a particulares involucrados con el tema investigado; (ii) una integración plural en la que los miembros de la oposición tengan facilidad para conseguir la instauración de una comisión y para enriquecer, modificar o incluso dirigir el rumbo de las investigaciones, en defecto de lo cual el partido del gobierno (salvo que exista una alta indiciplina partidaria) tiende a hacer inerte la indagatoria; y (iii) la posibilidad de que el resultado final de la investigación tenga consecuencias prácticas, ya sea por su relevancia en la opinión pública, o por su capacidad de activar el funcionamiento de otros mecanismos de control tanto parlamentarios o no parlamentarios.

c. El informe presidencial y la glosa al informe. Este mecanismo de control es una tradición en nuestro país, pues desde su institución durante la presidencia de Benito Juárez García se ha celebrado año con año como un evento político del primer orden, si bien en las últimas décadas ha vivido cambios importantes.

El informe presidencial es presentado ante el Congreso de la Unión el día de la apertura de las sesiones del Primer Periodo Ordinario, como lo establece el artículo 69 constitucional. Durante la mayor parte del siglo XX, en la cual el Presidente de la República contaba con preponderancia por encima del Congreso, este acto carecía del tono crítico que corresponde al control parlamentario, y funcionaba más bien como encuentro de la clase gobernante con su máximo dirigente, que exponía los beneficios de sus actos de gobierno, así como el rumbo de la administración. El presidente acudía al recinto legislativo y presentaba ahí su informe de manera verbal, entregando luego un documento ampliado con mayor información, sin que hubiera lugar a debate alguno.

Lo anterior cambió con la alternancia política. El fortalecimiento de la oposición implicó que la sesión del informe presidencial se volvió una oportunidad para reconvenir al primer mandatario, por lo cual se cometieron excesos: insultos, empujones, burlas, y toda clase de diatribas que, si bien eliminaron el tono vacío de los informes tradicionales, tampoco generaron por sí mismos un control parlamentario digno de mantenerse. En un episodio famoso, el diputado Vicente Fox se puso dos boletas electorales en las orejas;

en otro informe, un legislador portó una máscara de cerdo. La confrontación política de finales del sexenio 2000-2006 impidió que el ahora presidente Fox pudiera ingresar al Palacio Legislativo a rendir su informe, a partir de lo cual el rito se modificó sustancialmente. Ahora el informe se rinde por escrito, tras lo cual el Presidente de la República suele dar un discurso en un espacio controlado por el gobierno, frente a invitados relevantes de la vida nacional.

Después de la presentación del informe presidencial inicia el procedimiento conocido como “glosa al informe”. Establecido en el segundo párrafo del artículo 69 constitucional, consiste en la formulación, por parte de los grupos parlamentarios, de preguntas por escrito respecto al contenido del informe, las cuales son respondidas por la Administración Pública también por escrito. Asimismo, durante la glosa comparecen los secretarios de Estado y los directores de entidades paraestatales, a fin de abundar sobre el contenido del informe presidencial y sobre el estado de sus respectivos ramos.

c. El comisionado parlamentario. Esta institución es una variante de la comisión de investigación. Consiste no en la instauración de un grupo de parlamentarios para conducir una indagatoria sobre cierto tema, sino en la designación de un solo comisionado con esas mismas funciones, y que no necesariamente es miembro de alguna de las cámaras. Esta figura, no tan común, es utilizada en España.

d. El veto legislativo. Este instrumento es de origen estadounidense, y consiste en el establecimiento de autorizaciones o permisos del Congreso para que la Administración Pública pueda desempeñar ciertas funciones. Por ejemplo, que si una agencia del gobierno norteamericano quisiera revocar o expedir ciertos permisos, tendría que notificarlo antes a la Cámara de Representantes o al Senado, a efecto de que éstos autorizaran o rechazaran la operación, a manera de *veto*.

Esta práctica ha sido materia de numerosas controversias judiciales por alegar que invade competencias exclusivas del Poder Ejecutivo. En las últimas décadas ha asumido más bien la forma de informes previos, por lo que la realización del acto ejecutivo ya no

requiere de una autorización especial, pero el informe previo que debe rendir la administración antes de llevarlo a cabo es utilizado por las Cámaras como un detonante de la actividad legislativa, a fin de expedir medidas que impidan o modifiquen la decisión a tomar.

e. Instituciones de control programático. Sistema Nacional de Planeación.

La actividad de la administración pública no debe ser improvisada, pues ello impide establecer y alcanzar objetivos de mediano y largo plazo, imposibilita evaluar la eficiencia en la consecución de dichos objetivos, y en general genera caos en la actividad gubernamental. Es por esto que la elaboración de planes y programas es una parte crítica de la función de gobierno, y en consecuencia un espacio más en donde cabe el control parlamentario, bajo dos vertientes: el nivel de participación del parlamento en la elaboración, aprobación, implementación y vigilancia de los planes y programas, así como la obligatoriedad de los mismos. Una manifestación de dicha obligatoriedad es su vinculación con el presupuesto, lo que permite engarzar el sistema denominado “presupuesto por resultados”:

“El contenido de la orientación política del gobierno puede llegar a integrarse mediante dos etapas: en la primera se conocen y registran las demandas y necesidades prioritarias de la población, a quien los candidatos en campaña electoral manifiestan sus propósitos de trabajar para satisfacerlas si el voto de los electores les favorece; en la segunda se enuncia el programa de quienes resultaron triunfadores en las contiendas comiciales y pasará a formar parte del gobierno, precisando los planes, las medidas y formas para su realización, de acuerdo con las condiciones económicas, políticas, sociales e internacionales prevalecientes.

Es en esta segunda etapa donde el parlamento interviene para apoyar, modificar o rechazar el programa de orientación política que el gobierno pretende llevar a cabo, el cual una vez que ha pasado por el tamiz de esta función parlamentaria, será ubicado o calificado dentro del contexto de los parámetros de la geometría política que se practica, es decir, se considerará un programa de gobierno de izquierda, conservador, de centro o de cualquier otra ubicación o denominación.

*Mediante esta función el parlamento va generando una transformación constante en la orientación política del gobierno, como una consecuencia del recambio en la participación de los partidos que suele darse en ambos poderes, pues las mayorías de hoy pueden ser las minorías después de las siguientes elecciones, con lo cual los objetivos a que se van dirigiendo las tareas gubernamentales pueden ser cambiados por la acción de uno u otro equipo*⁵⁵²

En nuestro país, la planeación y programación de la actividad de la Administración Pública se realizan a través del llamado *Sistema Nacional de Planeación*, regulado en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación. Su principal instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es formulado por el Presidente y puesto a consideración del Congreso, a fin de que emita al respecto su opinión no vinculante. Es en este momento en el que se ejerce un leve control parlamentario, susceptible de fortalecerse si en la ley de la materia se establecen intervenciones parlamentarias más relevantes.

f. Determinación de gasto. Si bien el gasto público en nuestro país es ordenado por el Presupuesto de Egresos, también es posible que las leyes ordinarias establezcan previsiones de gasto. Las modalidades de este fenómeno en el derecho comparado son amplias: por ejemplo, en muchos países el presupuesto de egresos tiene rango de ley, disminuyendo la prerrogativa de la cámara baja al respecto. Asimismo, en las leyes específicas de diversas materias pueden establecerse disposiciones presupuestarias genéricas, limitando la capacidad de iniciativa y gasto del gobierno:

*“En algunos textos constitucionales se establecen disposiciones que asignan recursos a determinados sectores. Es una previsión normativa importante, porque reduce los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos, a los que en la mayoría de los casos corresponde elaborar los proyectos de presupuesto.*⁵⁵³

El autor presenta además los casos en los que las Constituciones establecen previsiones de gasto en función de las regiones del Estado, así como los montos que deben destinarse a gasto social. Concurren los ejemplos de Colombia, Ecuador, el

⁵⁵² BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 154-155

⁵⁵³ GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 33

Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Portugal, Argentina, Brasil, Colombia, Bélgica, España y Francia.

“Además de las previsiones constitucionales relacionadas con la asignación de recursos en materia sectorial, regional y social, debe tenerse presente un aspecto de gran importancia: a través de la legislación ordinaria, en la mayor parte de los países constitucionalmente organizados, se ha ido desarrollando una serie de disposiciones que determinan compromisos para el Estado. Esos compromisos de gasto y de inversión establecidos por ley reducen considerablemente el margen de discrecionalidad de los gobiernos cuando ejercen el derecho de iniciativa del presupuesto.”⁵⁵⁴

De manera excepcional al decreto de Presupuesto, se ha extendido la práctica de dictar previsiones presupuestarias directamente en las leyes, que son aprobadas no solo por la Cámara de Diputados, sino por ambas las que componen el Congreso de la Unión. La constitucionalidad de esta medida puede quedar en entredicho. Como ejemplo de leyes-presupuesto tenemos a Ley General de Educación, que en su artículo 25 establece que el monto destinado a la educación no deberá ser menor al 8% del PIB. Otro ejemplo es la Ley de Ciencia y Tecnología, que en su artículo 9 BIS, establece que el monto destinado a ciencia y tecnología no deberá ser menor al 1% del PIB.

Además de las cuestiones de constitucionalidad que pueden despertar, las leyes-presupuesto presentan serias deficiencias en cuanto a su cumplimiento. Esto es notorio en el caso de la Ley General de Educación, dada la complejidad de determinar con certeza jurídica los sujetos obligados por su previsión presupuestaria y el tiempo en el que deben cumplir con dicha obligación, dada la concurrencia de las entidades federativas. En los otros casos se presenta, lisa y llanamente, el incumplimiento de la ley por parte de (i) el Presidente de la República al mandar su proyecto de Presupuesto de Egresos sin respetar los montos que obliga la ley; y (ii) de la Cámara de Diputados que aprueba el presupuesto en contravención a lo previsto en las leyes-presupuesto que ella misma ha avalado anteriormente.

⁵⁵⁴ *Ídem*, p. 36

g. La deuda pública. Por último, uno de los mecanismos de control parlamentario por excelencia en materia financiera es el control de la deuda pública. Mediante este instrumento, el parlamento tiene la facultad de aprobar o rechazar la contratación de empréstitos, o de establecer límites para ese efecto. En nuestro país esta facultad se encuentra regulada en el artículo 73 fracción VIII constitucional, recientemente reformado, que establece como limitación absoluta que todo empréstito solo puede contratarse si es para la ejecución de obras que incrementen directamente los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente en los términos del artículo 29 de la Carta Magna.

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES

La hipótesis del presente trabajo, tal como la planteamos desde su inicio, fue que *el control parlamentario de la administración pública en nuestro país está sub-utilizado, es decir, que dispone de un importante espacio jurídico para fortalecerse*. Nuestro recorrido por (i) la teoría del parlamentarismo y del control, (ii) la historia de las relaciones parlamento-gobierno, (iii) la naturaleza de la administración pública y su papel frente al parlamento en la teoría de división de poderes y, por último, (iv) por cada uno de los mecanismos de control parlamentario más usuales, tuvo como finalidad el esclarecimiento de tres preguntas principales, de las cuales hicimos depender la justificación y verificación de nuestra hipótesis. Creemos que, de manera resumida, les dimos respuesta en los términos siguientes:

➤ **¿Por qué debe el parlamento controlar a la administración pública?**

En el capítulo 1 dilucidamos el origen de la legitimación del parlamento para ejercer la función de control del gobierno: por un lado, ésta deriva de su carácter democrático y representativo; por el otro, de la necesidad universal de los sistemas políticos de establecer mecanismos de control del poder que salvaguarden la libertad humana. Asimismo, hemos encontrado que la comprensión del parlamentarismo como un *tipo ideal* permite la utilización de esta categoría de análisis para los más diversos sistemas políticos, sin necesidad de limitarse a los conocidos tradicionalmente como “parlamentarios”. Ello abre, a la vez, la posibilidad teórica de la implementación de mecanismos de control cada vez más variados y adecuados a las condiciones específicas del Estado de que se trate, sin mayores limitaciones que las que imponen las exigencias de la democracia y la viabilidad práctica de su implementación.

Asimismo, las razones por las cuales el parlamento debe ejercer la función de control tienen profundas razones históricas, que expusimos en el capítulo 2 en lo que respecta a sus etapas más significativas: la antigua Grecia y Roma, la Edad Media, el parlamentarismo británico y, por supuesto, el caso de nuestro país, en donde se puede identificar el “estira y afloja” entre Congreso y Presidencia desde los mismos orígenes del Estado mexicano. Por último, en el capítulo 3 hemos razonado la concordancia del control parlamentario de la administración con la teoría clásica de división de poderes, con lo cual queda justificada plenamente la necesidad y pertinencia de esta función del parlamento.

➤ **¿De qué mecanismos dispone el parlamento para realizar el control de la administración pública?**

En el capítulo 4 presentamos un amplio catálogo de los diversos mecanismos de control parlamentario que hemos encontrado, tanto en nuestro país como en el derecho comparado. Cabe señalar que esta exposición cumple solo con la función de presentar un panorama del *estado del arte*, pues la implementación concreta de cualquiera de estos mecanismos amerita un estudio más detallado sobre su funcionamiento y sobre su desempeño.

En todo caso, de nuestra investigación ha quedado claro que existe una enorme variedad de instrumentos con los cuales el parlamento puede abocarse al control de la administración y, más aún, que se tratan éstos no de una lista taxativa, sino que se encuentran en permanente evolución e innovación, de conformidad con las necesidades específicas del Estado.

➤ **¿Cuál es el estado actual de estos mecanismos en nuestro país?**

En el capítulo 2, al abordar la evolución del sistema político mexicano, quedó en evidencia de manera general tanto la evolución del control parlamentario, como la

necesidad de su fortalecimiento. Por su parte, el análisis de los mecanismos específicos que realizamos en el capítulo 4 puso a la vista tanto un número importante de mecanismos que no tenemos implementados en nuestro sistema jurídico (como el gabinete de sombra o el veto legislativo) como diversas áreas de oportunidad en las cuales podrían fortalecerse los mecanismos ya existentes (como el control “en tiempo real” del gasto público, la concesión de prerrogativas a las minorías parlamentarias, el incremento en los niveles de detalle y de participación en la elaboración del presupuesto, o la mayor intervención en el nombramiento de funcionarios, entre otros ejemplos).

Reiteramos, por supuesto, que esto se trata tan solo de reformas *posibles*, lo que por sí mismo no implica que sean necesarias o deseables. Así, nuestras propuestas de reforma están condicionadas a: (i) el equilibrio neto entre los órganos del Estado. No se trata solo de fortalecer al Congreso de la Unión, sino también de ponderar el efecto que tiene ello en la Administración Pública y, en su caso, la necesidad de implementar mecanismos que vayan en sentido opuesto, esto es, del gobierno al congreso. (ii) Las posibilidades materiales de que el Congreso de la Unión asuma mayores funciones, dada su capacidad técnica existente. Y (iii) la compatibilidad de las reformas con la cultura política de nuestro país, con la práctica de la gestión pública.

Como nota final, hacemos notar que todas las consideraciones derivadas de nuestra investigación también son aplicables, por analogía, a los gobiernos y congresos de las entidades federativas. En este campo hay una veta enorme de investigación y, a la vez, una gran necesidad de reformas que fortalezcan el muy mermado control del poder de los gobernadores.

Para terminar, presentamos el sumario de lo expuesto hasta ahora, el cual no solo constituye una formalidad acostumbrada, sino que esperamos sea útil para más rápida referencia o para una lectura más cómoda y fluida que la que, a veces sinuosa y cargada de referencias, ofrecimos en las páginas pasadas. Los postulados que hemos presentado sucesivamente son los siguientes:

➤ ***Del capítulo primero.***

Primero. El parlamentarismo no es un sistema de gobierno rígido y de características constantes, sino un tipo ideal determinado por las relaciones de preponderancia entre parlamento y gobierno. Su fenomenología, al igual que la de todas las instituciones estatales, es extremadamente diversa y mutable, por lo que resulta más conveniente para su definición – y para dotar de contenido a la propia palabra *parlamentarismo* – no hacerla depender de dichas contingencias, sino del resultado de las mismas, que se traduce en el control efectivo (o la carencia de él) sobre la administración pública.

Segundo. El control parlamentario requiere, como su nombre lo indica, la presencia de un *parlamento*, que diferenciamos de las demás asambleas de gobierno (que, por su parte, son naturales, pues se integran en todas las épocas y lugares y para toda clase de sociedades) por las características de representatividad, pluralidad, publicidad, carácter deliberativo, y por disponer de un conjunto de instrumentos para el control de la administración pública que hemos denominado *mecanismos de control parlamentario*.

Tercero. En el Estado contemporáneo, una auténtica representatividad implica la presencia de diversos grados de pluralidad. Dicha configuración actúa a través del debate y deliberación públicos, así como mediante los mecanismos a su disposición que, hoy en día, tienen como principal finalidad no la emisión de leyes, sino el control del poder.

Cuarto. Existen ejemplos elocuentes de que las instituciones de control parlamentario tienen presencia contingente y efectos muy variables en sistemas políticos distintos, independientemente de que éstos cuenten o no con el mecanismo de designación del titular del gobierno. Lo anterior nos sugiere replantear, simplificándolo, el concepto de parlamentarismo. Algunos de estos ejemplos son la desaparición de la facultad del Primer Ministro británico de disolver al parlamento; el caso de la elección por voto directo

del Primer Ministro israelí; el fuerte dominio que, bajo cualquier denominación, puede establecer el gobierno sobre el parlamento en los casos de bipartidismo aunado a disciplina de partido; el carácter ya unánimemente reconocido de flexibilidad de la división de poderes; y el estricto control de los congresos sobre los presidentes en casos como el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Quinto. El poder es un fenómeno natural de las sociedades humanas que tiene una tendencia expansiva la cual, a su vez, produce por sí misma las fricciones o resistencias que desde siempre han tendido a controlarlo. La lucha por el control del poder se ha institucionalizado a lo largo del tiempo, a la par de la consolidación de éste en los Estados-nación, mediante el surgimiento e implementación de las ideas del constitucionalismo y de la democracia. El parlamento ha sido, desde antaño, una de las principales herramientas para el control del poder.

➤ ***Del capítulo segundo.***

Sexto. El parlamento es un órgano de gobierno de naturaleza colegiada que se ha formado como consecuencia de la tendencia natural, manifestada a lo largo de la historia, de la integración de asambleas en todas las sociedades humanas, y en especial en las de carácter político. Algunos de ellos son de particular importancia por la influencia, directa o indirecta, que han tenido hasta nuestros días, como los de Atenas, de Roma y del Reino Unido.

Séptimo. Los atenienses le daban gran importancia a la participación política de todos los ciudadanos, por lo que integraron dos asambleas de gran calado: la *Boulé*, conformada por 500 integrantes elegidos al azar, y la *Ecclesia* o reunión de todos los ciudadanos. Por su parte, la antigua Roma contó con el Senado, que se integraba primero por los *paterfamilias* y luego por los senadores electos ya sea por los *Censores*, primero, y luego por el Emperador. Gozó en la época de la República de la *auctoritas* o

autoridad moral, que era muy elevada, y luego adquirió el poder formal de emitir o sancionar las leyes.

Octavo. La consolidación de los feudos y grupos de poder locales en la estructura del Estado elevaron paulatinamente el rango de los diversos consejos consultivos de la nobleza hasta alcanzar propiamente la forma de parlamentos. La iglesia, los cabildos y las universidades fueron depósito del conocimiento y cuna de las prácticas deliberativas que caracterizan a los parlamentos actuales, y que cristalizaron de manera notable en el del actual Reino Unido.

Noveno. El parlamento inglés es producto de una larga evolución histórica en la que ha librado un enfrentamiento con el poder real. El resultado es un órgano de notable influencia, en particular por su expansión durante el colonialismo inglés, pero que actualmente se ve sometido fuertemente al gobierno debido al bipartidismo impertante, producto en gran medida del sistema electoral *first-past-the-post*.

Décimo. Durante la gesta por la independencia y los primeros años del siglo XIX se vivieron en nuestro país numerosas experiencias o intentos de congreso fuerte, empezando por el de la Constitución de Apatzingán, que sin embargo nunca pudo gobernar efectivamente. Tuvieron fuerza real el Congreso que se enfrentó a Agustín I hasta no verlo expatriado, el Congreso General de la Constitución de 1824 – cuyo excesivo activismo minó su propia posición política – y por supuesto, el Congreso que destituyó a Antonio López de Santa Anna en 1844. En general gozaron de mayor estabilidad y duración los congresos que los presidentes de la República.

Décimo Primero. La experiencia del caudillismo invitó a los constituyentes de 1857 a diseñar un congreso extremadamente dominante sobre la presidencia que, sin embargo, en la persona de Benito Juárez gozó de un margen de acción mayor que el que le correspondía legalmente dado el estado de guerra. Su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, logró el paquete de reformas para disminuir el control del Congreso, y que

incluyó de manera destacada la restitución de la Cámara de Senadores. Bajo el gobierno de Porfirio Díaz el Congreso se le subordinó de manera absoluta, si bien siempre procurando el cumplimiento de las formalidades legales y constitucionales.

Décimo Segundo. Caído el porfiriato el Congreso se halló de nuevo en situación de poder, aunque no tanto como para resistir el uso de la fuerza de Victoriano Huerta. Sí pudo, sin embargo, presionar ostensiblemente al gobierno de Madero y llevar a cabo la labor constituyente de 1917 libre de la influencia de Venustiano Carranza. En la Convención de Aguascalientes se propuso, sin éxito, adoptar elementos de la forma de gobierno parlamentaria.

Décimo Tercero. Los primeros congresos posrevolucionarios se caracterizaron por su enorme indisciplina y peso político propio, situación que no se revirtió sino hasta la década de los treinta, cuando Plutarco Elías Calles y luego Lázaro Cárdenas, a través del partido oficial, lograron acumular la mayoría del poder político en la figura del Presidente de la República. Para esto fueron determinantes diversas medidas como la prohibición de la reelección de legisladores, la instauración paulatina de la disciplina de partido, y por último su subordinación no a una persona en particular, sino al titular de la Presidencia, que a su vez obtuvo un cúmulo de facultades metaconstitucionales. El vasconcelismo propuso el parlamentarismo, aunque no tuvo apenas fuerza política, sino de carácter moral e intelectual.

Décimo Cuarto. El arreglo cardenista tuvo larga duración pero empezó a acusar signos de déficit de pluralidad desde finales de la década de los cincuenta, con algunos sectores profesionales, académicos y obreros que manifestaban su descontento. Las primeras exigencias de mayor apertura del sistema político se toparon con respuestas inflexibles, lo que solo engendró mayor inconformidad, que alcanzó sus puntos cúspide en diversas guerrillas durante la década de los sesenta y en el movimiento estudiantil de 1968, reprimido mediante una matanza. Entre los sectores inconformes se cuenta también una parte de las cámaras empresariales y otros sectores reunidos en torno del

Partido Acción Nacional fundado en 1939, entre otras razones, en respuesta al discurso oficial de inclinación socialista y anticlerical.

Décimo Quinto. La introducción del sistema de representación proporcional mediante la reforma política de 1976 conducida por Jesús Reyes Heróles permitió el inicio del constante incremento del pluralismo partidista. Esto, sin embargo, no fue suficiente para dar cauce a las demandas sociales, agudizadas por la crisis económica y por la ineptitud gubernamental, que quedó al desnudo en la Ciudad de México tras el sismo de 1985, que dio a la sociedad civil organizada la oportunidad de poner a prueba sus capacidades al margen del gobierno. Incluso al interior del Partido Revolucionario Institucional se gestó una escisión de importancia, de la que emanó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien en 1988 perdió la presidencia entre acusaciones de fraude y con un respaldo social y político inédito para la oposición, lo que le permitió, al año siguiente, agrupar a los sectores de izquierda en el Partido de la Revolución Democrática.

Décimo Sexto. Sucesivas reformas institucionalizaron la nueva pluralidad, con momentos decisivos en la pérdida de la Secretaría de Gobernación de la facultad de organizar las elecciones, primero en 1990 y luego de manera más profunda en 1996; el reconocimiento de gobiernos de oposición en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y el Distrito Federal; la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, estos dos últimos eventos ocurridos en 1997; y la victoria del PAN en la sucesión presidencial del año 2000, de la mano de Vicente Fox. Las nuevas circunstancias han puesto de relieve la necesidad de fortalecer al Congreso de la Unión, cuyas facultades de control no tuvieron vigencia efectiva hasta antes de estos cambios.

Décimo Séptimo. La historia de las relaciones entre gobierno y congreso en México da numerosas muestras de la existencia de un Congreso que ejerce un verdadero contrapeso a la Presidencia de la República. Incluso en los periodos en los que esto no ha tenido implicaciones prácticas, la propuesta ha sido recurrente. Ello nos lleva a

afirmar que el fortalecimiento actual del Congreso de la Unión por los más diversos medios no choca en nada, como se ha sostenido en algunos casos, con nuestra cultura política e historia institucional.

➤ ***Del capítulo tercero.***

Décimo Octavo. La administración pública es el objeto del control parlamentario a que se refiere el presente trabajo. El origen del concepto radica en la especialización de las funciones de control y de jurisdicción, que quedaron así contrapuestas al resto de las actividades gubernamentales agrupadas bajo la denominación “administración pública.”

Décimo Noveno. Las actividades del Estado son potencialmente ilimitadas, pues se incrementan conforme se sofistican la vida social. Esta sofisticación no dejó de lado a la administración pública, que a la par de las nociones de servicio público y del pensamiento del despotismo ilustrado, se profesionalizó para lograr los mayores resultados con los menores recursos: primero a través de escuelas como el *cameralismo* alemán, y luego mediante la institución de vastas burocracias especializadas.

Vigésimo. El derecho administrativo, que vino a atar a la administración pública dentro de sus cauces, surgió como consecuencia del constitucionalismo y de las revoluciones políticas encaminadas a la *racionalización del poder*, en contraposición al absolutismo (por muy ilustrado que éste fuera). Surgió así el principio de legalidad, que terminó de dotar a las cámaras de la facultad suprema de organizar al gobierno y trazó en definitiva las tres funciones del poder: la legislativa, la jurisdiccional y la que englobó de manera residual el resto de la actividad gubernamental, esto es, la función ejecutiva o de administración.

Vigésimo Primero. La nitidez de la teoría de división de poderes se impacta con las necesidades cotidianas de ejercicio del poder, por lo que en realidad es un principio flexible que consiste no en la división rígida de las funciones estatales según su

naturaleza abstracta entre tres órganos inconexos, sino en la distribución de diversos campos del poder gubernamental entre éstos u otros órganos, que al ejercer sus facultades interactúan y constituyen así contrapesos mutuos que evitan el ejercicio despótico del poder.

Vigésimo Segundo. No ha sido posible construir de manera satisfactoria una definición positiva del contenido de la función ejecutiva o de administración, pues sus alcances son no solo muy dilatados, sino que además están en constante crecimiento dado el incremento de las funciones estatales al que ya habíamos hecho referencia. La función de administración, entonces, se define de manera negativa.

Vigésimo Tercero. La función de gobierno consiste en la alta conducción y dirección política del Estado, no subordinada, trazando los fines del poder gubernamental e interactuando intensamente con la opinión pública. Su carácter amplio la hace tender naturalmente hacia la función de administración, y la estructura a cargo suyo – la Administración Pública – constituye así no un simple ejecutor de las leyes, sino el conjunto orgánico que también podemos identificar con el término *gobierno*.

Vigésimo Cuarto. Se identifica así a la administración pública no solo con una función estatal, sino también con un conjunto de órganos del Estado. Del mismo modo que la administración como función quedó definida de manera residual, la Administración como estructura es más fácilmente identificable con este mismo método, como el conjunto de órganos que se mantienen adheridos de manera centralizada al poder político originario, es decir, al gobierno, en exclusión de los que se han ido autonomizando para fungir como contrapeso suyo.

Vigésimo Quinto. La especialización de las funciones administrativas, así como la complicación de los asuntos públicos, ha dado lugar al surgimiento de un sector de funcionarios expertos en aspectos técnicos, científicos o académicos y a la vez desvinculados de la actividad partidista, que de manera un tanto despectiva han sido

identificados en nuestro país con el apelativo de *tecnócratas*. El crecimiento de esta clase de pretensión apolítica ha tenido entre sus manifestaciones estructurales más notorias la autonomización de diversas funciones gubernamentales, como la de banca central, la de regulación financiera o la electoral.

Vigésimo Sexto. La complejidad de muchas de las funciones tecnificadas del gobierno hace a quienes las realizan muy necesarios y, a la vez, de especial dificultad de control para los funcionarios de perfil político-partidista y para el parlamento. Sin embargo, esta dicotomía técnica-política se aproxima a un falso dilema, pues la participación de los técnicos en la resolución de los asuntos públicos implica ejercicio del poder y, en consecuencia, los “politiza” aunque sea un poco, mientras que la sofisticación de la vida social dificulta cada vez más la existencia de políticos desprovistos de saber técnico. La consecuencia, pues, es de acercamiento de estos dos perfiles de funcionarios, distintos entre sí más por una cuestión de grado que por una diferencia sustancial.

➤ ***Del capítulo cuarto.***

Vigésimo Séptimo. El sistema político mexicano ha experimentado cambios en cuanto al equilibrio político y papel de sus actores, incluyendo la dispersión del poder y la consolidación del gobiernos divididos, lo cual posibilita hoy en día, o incluso demanda, la implementación auténtica de nuevos mecanismos de control parlamentario que anteriormente no contaban con factibilidad alguna.

Vigésimo Octavo. El control del poder tiene un efecto directo en reducción de la corrupción e incremento en la eficiencia del gobierno; éstos, a su vez, tienen un efecto de incremento del desarrollo económico y de fortalecimiento del estado de derecho. Estas correlaciones, además de intuitivas, han sido detectadas y cuantificadas de manera objetiva en diversos estudios de organismos internacionales.

Vigésimo Noveno. Los mecanismos de control parlamentario son una especie dentro del género de la rendición de cuentas, que incluye de manera general la dimensión de información-justificación (*answerability*) y la dimensión de forzamiento/coacción (*enforcement*). Asimismo, la rendición de cuentas debe expandirse a todos los funcionarios que ejerzan el poder, en la medida de sus responsabilidades, y dispone de los subsistemas horizontal (control entre entidades públicas), vertical (control directo de la ciudadanía, tanto por las elecciones como por otras vías de participación) y de mecanismos transnacionales.

Trigésimo. Los mecanismos de control parlamentario, además del diseño formal que tengan en las disposiciones jurídicas, funcionan de maneras distintas dependiendo del contexto en el que son aplicados. Entre los factores que más inciden en dicho desempeño son los recursos – materiales, financieros y humanos – a disposición de los parlamentarios que los utilizan, la duración de los periodos de sesiones del parlamento, la posibilidad de que sean utilizados por minorías parlamentarias o en un contexto de menor disciplina de partido, y el equilibrio que generen los demás órganos del Estado en la relación gobierno-parlamento.

Trigésimo Primero. En la última década nuestro Congreso ha tenido un significativo incremento de recursos materiales, financieros y humanos, y en general un fortalecimiento institucional. Sin embargo, no ha mejorado el funcionamiento del sistema de comisiones, que aún muestra señales de ineficiencia y debilidad.

Trigésimo Segundo. Una de las principales herramientas para el control parlamentario es el control financiero. Éste pasó primero por ser control de los ingresos, para ser luego control previo de los gastos (presupuesto) y posterior (cuenta pública). Esta materia ha sido asignada tradicionalmente a las cámaras “bajas” o de representación popular, y que por su propia naturaleza tiene un alto grado de complejidad técnica.

Trigésimo Tercero. El presupuesto es la disposición previa que establece los gastos que podrá efectuar el gobierno, y que surgió como una condicionante a la recaudación, bajo el principio de que se permitiría el cobro de ciertos impuestos sí y solo sí se gastaran en determinados conceptos. La capacidad de control de este instrumento depende principalmente de tres factores: primero, del nivel de detalle que establezca sobre los gastos del gobierno; segundo, del grado de autoridad de que goce el parlamento para elaborar y aprobar el presupuesto, lo cual comprende tanto sus atribuciones jurídicas como sus capacidades materiales; y tercero, la definitividad del acto, es decir, qué tanta capacidad tiene el gobierno de modificar lo establecido o de desapegarse de ello sin consecuencias.

Trigésimo Cuarto. En nuestro país el Congreso ejerce este mecanismo a través del *Presupuesto de Egresos de la Federación*, que es aprobado únicamente por la Cámara de Diputados, por iniciativa del Presidente de la República. Al respecto, a nuestros diputados les aquejan serias deficiencias para poder ejercer un control efectivo de la administración a través de esta institución, si bien el proceso de cambio político de las últimas décadas ha mejorado sensiblemente esta situación.

Trigésimo Quinto. El gasto puede ser materia de control parlamentario mediante la auditoría de la cuenta pública, la cual puede ser posterior al ejercicio o incluso simultánea. El caso norteamericano es paradigmático del funcionamiento estricto de este mecanismo de control, que es ejercido de manera posterior por una auditoría central (la *General Accountability Office*) y por auditorías autónomas al interior de cada agencia, y de manera previa o simultánea por los Comités de Asignaciones de la Cámara de Representantes y del Senado. En nuestro país esta función está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, que actualmente se encuentra en curso de reforma a fin de fortalecer sus capacidades de combate a la corrupción.

Trigésimo Sexto. Una de las vías más socorridas por las cuales el parlamento puede controlar al gobierno es mediante la intervención en su misma composición, participando

en los nombramientos de los funcionarios de la Administración Pública. La capacidad de control de este mecanismo se encuentra en función de la cantidad y jerarquía de los nombramientos en los cuales exista dicha intervención, así como en el nivel de autoridad de que disponga el colegio para determinar a la persona que ocupe el cargo.

Trigésimo Séptimo. Las principales modalidades por las que los parlamentos intervienen en la designación de funcionarios son: la elección de entre ternas o grupos; la ratificación o rechazo de un solo nominado; el derecho de veto; el nombramiento por convocatoria; y el nombramiento directo. Al hacer uso de estas prerrogativas, el parlamento debe tomar en consideración tanto los aspectos técnicos (idoneidad de la calificación del aspirante) como los políticos (la correlación de fuerzas entre grupos de interés que respaldan o rechazan el nombramiento).

Trigésimo Octavo. La contraparte de la facultad de nombramiento es la facultad de remoción, la cual puede ser ejercida por dos vías: la jurisdiccional o de estricto derecho, a través del juicio político; y la vía totalmente política, a través de la moción y el voto de censura. Ésta consiste en la propuesta (moción), deliberación y eventual aprobación de la remoción de un funcionario por haber perdido éste la confianza del parlamento. Este mecanismo no es exclusivo de los sistemas conocidos tradicionalmente como parlamentarios (en donde la moción se dirige al jefe del gobierno), sino que puede ser empleado en cualquier sistema y frente a diversos funcionarios.

Trigésimo Noveno. En nuestro país el Congreso de la Unión interviene en la designación de gran cantidad de funcionarios: el Presidente Interino y el Sustituto; los embajadores, cónsules, Secretario y empleados superiores de relaciones exteriores; el Secretario y empleados superiores de hacienda; los secretarios y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; el Secretario encargado del control interno del Ejecutivo Federal; el Procurador de la Defensa del Contribuyente; el Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano "Notimex"; todos los nombramientos o remociones de secretarios de Estado que pretenda hacer el Presidente Provisional de la

República; y, en caso de que el Presidente opte por un gobierno de coalición, la totalidad de los secretarios de Estado designados por éste. Lo anterior, únicamente en lo que respecta a nombramientos de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

Cuadragésimo. El criterio restrictivo adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al establecimiento en ley de controles entre órganos del Estado ha provocado una “hiper-constitucionalización” de dichas medidas, reduciendo la capacidad de la actividad legislativa para establecer mecanismos de control parlamentario.

Cuadragésimo Primero. Para ejercer sus funciones de control, el parlamento requiere de información relevante sobre el actuar de la Administración Pública, y en general sobre los problemas nacionales. Dicha información es el insumo esencial para su actividad deliberativa, por lo cual es necesario que cuenten con canales suficientes para allegarse de ella de manera rápida y efectiva. Entre estas vías se encuentra el requerimiento de informes directamente al gobierno, la recepción periódica de informes, el acceso a archivos, la prerrogativa de acceso a cierta información clasificada, la protección a *whistleblowers*, e incluso los requerimientos de información a particulares.

Cuadragésimo Segundo. Al igual que en el caso de su intervención en los nombramientos, nuestra Suprema Corte ha adoptado un criterio muy restrictivo en lo que respecta a los informes que debe rendir la Administración Pública al Congreso de la Unión. La modificación de este criterio abriría la puerta para diversos controles parlamentarios que han demostrado tener gran utilidad en el derecho comparado.

Cuadragésimo Tercero. Las comparecencias, preguntas e interpelaciones son otra vía por la cual los parlamentos pueden obtener información relevante, y son a su vez un mecanismo de control en el cual el compareciente se ve, de cierta forma, sometido al interrogatorio que tiene derecho a hacer el órgano controlador. Este instrumento exige del compareciente un auténtico conocimiento de su materia y, en el caso de las

interpelaciones, lo sujeta a la posibilidad de recibir una sanción política en caso de que la respuesta sea insatisfactoria.

Cuadragésimo Cuarto. La vía clásica a través de la cual los parlamentos controlan a los gobiernos es mediante la emisión de la ley. El ejercicio de la función legislativa limita el actuar del gobierno y constituye su marco principal de control. Este mecanismo adquiere mayor significación en la medida en que el parlamento tenga la atribución de verificar efectivamente el cumplimiento de la ley, y de actuar en consecuencia en caso contrario (por ejemplo, mediante la legitimación activa para activar el proceso).

Cuadragésimo Quinto. La facultad legislativa ha sido utilizada recientemente de manera reiterada para lograr un control particular sobre la administración pública: quitándole funciones, que se otorgan a organismos autónomos. Esta tendencia no es exclusivamente mexicana, pero en las últimas dos décadas nuestro país ha visto un crecimiento acelerado de estas medidas, que busca lograr mayor eficiencia en la toma de decisiones al retirarlas, en la medida de lo posible, de las deliberaciones políticas propias del gobierno centralizado.

Cuadragésimo Sexto. Otra manera particular de utilizar la facultad legislativa como herramienta de control parlamentario es a través de las leyes en materia de finanzas públicas. Las principales son las de determinación de ingresos, la determinación de gasto y la determinación de deuda. Sin embargo, en esta materia existe en nuestro país una muy fuerte delegación de facultades en el Presidente de la República, principalmente en lo que respecta a tarifas de comercio exterior, condonaciones, exenciones, diferimientos, subsidios y estímulos fiscales, lo cual afecta de manera importante el control que debería ejercer el Congreso de la Unión.

Cuadragésimo Séptimo. El parlamento también puede asumir directamente algunas funciones ejecutivas a manera de contrapeso del gobierno. En México los ejemplos más notorios son: la admisión de nuevos estados a la federación, la formación de nuevos

estados dentro de la división territorial existente; el cambio de domicilio de los Poderes de la Unión; crear y suprimir empleos y determinar sus remuneraciones; declarar la guerra; levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión; y , hasta hace poco, otorgar permisos para la prestación de servicios oficiales o la aceptación de condecoraciones, títulos o funciones de gobiernos extranjeros.

Cuadragésimo Octavo. Otra manera en que el Congreso intenta influir en la actividad ejecutiva es mediante los *puntos de acuerdo*, por los que requiere o exhorta la adopción de ciertas medidas específicas; o incluso mediante la emisión de leyes con finalidades no generales, sino dirigidas a un caso concreto. Este campo también es un área de oportunidad importante para el fortalecimiento del control parlamentario en nuestro país.

Cuadragésimo Noveno. Una autorización ejecutiva a cargo del Congreso de la Unión es la de la salida al extranjero del Presidente por un periodo mayor a siete días. Esta clase de control tiene su origen histórico en el carácter “transnacional” de las antiguas familias reales, así como en la dificultad que se vivía en siglos pasados para la comunicación y el transporte a partir de ciertas distancias. En nuestro país, en tiempos modernos ha sido utilizado como una manera de limitar o criticar la conducción de la política exterior; sin embargo, tras haber sido utilizada por primera vez tan solo dos veces, en 2002 y 2006, rápidamente se redujo la capacidad de este instrumento, al establecer que en viajes menores a siete días tan solo se daría un aviso al Congreso, sin necesidad de permiso. El control que se ejerce por esta vía podría retomarse mediante el establecimiento de un derecho “de veto”, y ya no un permiso previo, con los inconvenientes prácticos que ello tenía para los viajes cortos.

Quincuagésimo. La política exterior también es materia del control del órgano parlamentario, a través de medidas como la aprobación de tratados internacionales y la declaración de guerra. La intensa política exterior de nuestro vecino del norte constituye una fuente interesante de información sobre las posibilidades de este mecanismo de control, que en México ha tenido un impacto muy menor dada la enorme disparidad

entre el sujeto controlado (el Servicio Exterior Mexicano, de gran capacidad y tradición) y las comisiones de relaciones exteriores del Congreso, a las que les aqueja un fuerte déficit de capacidades humanas y materiales.

Quincuagésimo Primero. El gabinete de sombra es un interesante mecanismo de control mediante el cual la oposición “institucionaliza” a funcionarios que dan seguimiento a sus contrapartes en el gobierno, que de esta manera plantean de manera permanente políticas alternativas. Esta práctica es tradicional en el sistema *Westminster*, si bien en nuestro país ha habido dos intentos importantes de instaurar una práctica similar: el “gabinete paralelo” de Manuel Clouthier, en 1988, y el “gobierno legítimo” de Andrés Manuel López Obrador, en 2006. Independientemente de los méritos de estos intentos, su recurrencia indica que existe cierta necesidad, por parte de la oposición, de disponer de un gabinete de sombra para hacer contrapunto a la Administración Pública.

Quincuagésimo Segundo. Otros mecanismos de control parlamentario que presentamos de manera enunciativa son: el juicio político y la declaración de procedencia, en virtud de los cuales el parlamento se erige como órgano jurisdiccional; las comisiones de investigación, que le permiten allegarse de información sobre un tema relevante y, en su caso, realizar recomendaciones concretas sobre las medidas que debería adoptar el pleno del parlamento u otros órganos del Estado (como las fiscalías); el informe presidencial y la glosa al informe, que son tradiciones políticas que permiten cierto control de carácter informativo y que han sufrido cambios importantes en México en las últimas dos décadas; el comisionado parlamentario, funcionario designado por el parlamento para llevar a cabo una investigación de manera más ágil que como lo haría una comisión, y cuya efectividad depende en gran medida de las facultades de que esté investido; el veto legislativo, que le permite a los parlamentos controlar de manera específica ciertas acciones de gobierno; la intervención en los procesos de planeación y programación; la determinación del gasto de manera extraordinaria al presupuesto, mediante disposiciones de ley; y el control sobre la deuda pública, mediante autorizaciones previas.

6. FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

1. ABOITES AGUILAR, Luis. ***El Último Tramo, 1929 – 2000***, en ***Nueva Historia Mínima de México***. El Colegio de México. México, 2004.
2. AGUAYO QUEZADA, Sergio. ***Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada***. Edit. Taurus. México, 2010.
3. ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo. ***Invencción, Actualización y Vigencia del Parlamentarismo Mexicano***. Fundación Friedrich Ebert. México, 2007.
4. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. ***Introducción a la Ciencia Política***. 3ª Edición. Editorial Oxford. México, 2005.
5. ARAGÓN REYES, Manuel. ***Gobierno y Cortes***. Colección *Punto de Vista*. Instituto de Estudios Económicos. Getafe, 1994.
6. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. ***La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano***, en ***Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional***. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.
7. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. ***Teoría del derecho parlamentario***. Oxford University Press. México, 1999.
8. BENSON, Nettie Lee. ***La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano***. El Colegio de México – UNAM. México, 1995.
9. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. ***Derecho Parlamentario***. Ed. Porrúa. México, 2003.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ***Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo***. Edit. Porrúa. México, 1984.
11. CABRERA LAVARA, Claudia. ***La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?*** en ***Declive y reconfiguración de la democracia representativa***. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009.

12. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Los Derechos Fundamentales en México**. Editorial Porrúa, 3ª edición. México, 2009.
13. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Los Órganos constitucionales Autónomos en la Constitución Mexicana**, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y VOCOS CONESA, Juan Martín. **Perspectivas del Derecho Público en el Umbral del Siglo XXI**. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2003.
14. CARPIO CERVANTES, Enrique. **El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priísta al gobierno sin mayoría**, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) **El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión**. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006.
15. CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Siglo XXI. 14ª Ed. México, 1998
16. CASAR, Amparo, MARVÁN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. **La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo**, en MERINO, Mauricio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. **La Estructura de la Rendición de Cuentas en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas – CIDE. México, 2010.
17. CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam y SAIEGH, Sebastian M. **Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism**. British Journal of Political Science, No. 34, pp. 565-587, 2004.
18. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. **Derecho Administrativo**. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983.
19. COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. **El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa**, en **Revista de la Facultad de Derecho de México**. Núms. 181-182. UNAM, Facultad de Derecho. México, enero-abril de 1992.
20. CORONA ARMENTA, Gabriel. **Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática en México**, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) **El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión**. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006.
21. COVIÁN ANDRADE, Miguel. **El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político**. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004.

22. COVIÁN ANDRADE, Miguel. **Teoría Constitucional. Volumen Segundo.** Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004.
23. DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Derecho Constitucional Comparado.** Instituto de Investigaciones Jurídicas – Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche. Trad. de Claudia Herrera. México, 2004.
24. DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. **Leyes Sociológicas de los Partidos Políticos,** en **Boletín Mexicano de Derecho Comparado.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. No. 59, Mayo-Agosto de 1987.
25. DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** Ed. Ariel. 6ª Ed. México, 1996.
26. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial.** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral. México, 1999.
27. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. **El Senado Mexicano Revitalizado,** en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.). **¿Qué pasa con la representación en América Latina?** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Congreso del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa. México, 2009.
28. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, y ARRIETA CENICEROS, Lorenzo. **El Congreso mexicano del pluralismo limitado,** en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) **Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas.** Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
29. FERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge. **Relaciones Gobierno-Parlamento.** Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 30 de marzo de 2001. www.unav.es/noticias/300301-09.html
30. FERRER MUÑOZ, Manuel. **Apuntes sobre la historia del congreso en México,** en **Revista de la Facultad de Derecho.** Tomo LIII, Número, 241. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.
31. FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** 30ª edición, actualizada por Manuel Fraga. Edit. Porrúa. México, 1991.

32. GALLEGOS CAMACHO, Enrique Genaro. ***División de Poderes y teoría de la democracia. El caso de las constituciones políticas mexicanas de los siglos XIX y XX***, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) ***Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas***. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
33. GARCIADIEGO, Javier. ***La Revolución***, en ***Nueva Historia Mínima de México***. El Colegio de México. México, 2004.
34. GLADDEN, E.N. ***Una historia de la administración Pública***. Instituto Nacional de Administración Pública – Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
35. GUASTINI, Riccardo. ***Estudios de Teoría Constitucional***. UNAM – IJ – Distribuciones Fontamara. Colección *Doctrina Jurídica Contemporánea*. México, 2001.
36. GUERRERO OROZCO, Omar. ***La teoría de la administración pública***. Edit. Harla. México, 1986.
37. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. ***El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001.
38. HAKANSSON NIETO, Carlos. ***Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución española de 1978***, en ***Revista Dikaion – Lo Justo***. Universidad de La Sabana, Colombia. Año 17, No. 12, 2003.
39. HARRIS, Bob. ***Hanover and the public sphere***, en SIMMS, Brendan y RIOTTE, Torsten (Coords.) ***The Hanoverian Dimension in British History, 1714-1837***. Cambridge University Press. Reino Unido, 2007.
40. HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y LORA CAM, Jorge. ***La crisis parlamentaria en México***, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) ***Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas***. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
41. INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. ***Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el Debate de una Época***. México, 2010.

42. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. **Parlamentarismo y Presidencialismo. Estudio Comparado.** México, mayo de 2000.
43. INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey 2012.** En colaboración, para México, con FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Washington D.C., 2012.
44. KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. **Congressional Oversight Manual. CRS Report for Congress.** Congressional Research Service. Washington D.C., 2007.
45. LAURENCE GOMME, George. F.S.A. **Primitive Folk-Moots; or, Open-Air Assemblies in Britain.** Sampson Low, Marston, Searle & Rivington. Londres, 1880.
46. LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; y REIS SOARES, Rodrigo. **Accountability and Corruption. Political Institutions Matter.** Policy Research Working Paper No. 2708. The World Bank. Office of the Chief Economist. Noviembre de 2001.
47. LIEBERMANN, Felix, **The National Assembly in the Anglo-Saxon Period.** Halle, 1913.
48. LÓPEZ LARA, Álvaro F. **El Congreso mexicano: continuidades y rupturas,** en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) **Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas.** Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
49. LOPEZ MONROY, José de Jesús. **Sistema Jurídico del Common Law.** Editorial Porrúa. México, 1999.
50. LUJAMBIO, Alonso. **Federalismo y Congreso en el cambio político de México.** Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. México, 1996.
51. MANTILLA SAHAGÚN, Luis Roberto. **La deliberación política en la democracia ateniense,** en ALFONZO et. al., **Tópicos de derecho parlamentario.** Instituto de Investigaciones Jurídicas – Senado de la República. México, 2007.
52. MARGADANT, Guillermo Floris. **Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.** 18ª edición. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001.
53. MARGADANT, Guillermo Floris. **Los Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Antecedentes y Panorama Actual.** Facultad de Derecho, UNAM. México, 1996.

54. MEYER, Jean, KRAUZE, Enrique, y REYES, Cayetano. ***Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles.*** El Colegio de México. México, 1977.
55. MEYER, Lorenzo, SEGOVIA, Rafael, y LAJOUS, Alejandra. ***Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización.*** El Colegio de México. México, 1978.
56. MORÁN MARTÍN, Remedios y MAQUEDA ABREU, Consuelo. ***Historia de la Administración en España.*** UNED – Ed. Universitas. Madrid, 2013.
57. MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ***La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano,*** en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.). ***¿Qué pasa con la representación en América Latina?*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Congreso del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa. México, 2009.
58. MORINEAU IDUARTE, Marta, e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. ***Derecho Romano.*** Editorial Oxford. Cuarta Edición. México, 2001.
59. MÚJICA ZAPATA, José Alejandro. ***La oposición política en la España democrática.*** Memoria doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 2004.
60. MUÑOZ ARMENTA, Aldo. ***Representación alternativa y control parlamentario.*** Cuadernos de Trabajo del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, 2011.
61. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. ***El Control del Legislativo sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública,*** en ***El Poder Legislativo en la Actualidad.*** Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.
62. NAVA ESCUDERO, Óscar. ***Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos,*** en ***Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 17, Julio-diciembre de 2007.
63. NAVA NEGRETE, Alfonso. ***Derecho Administrativo.*** Edit. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.

64. PAZ CRUZ, Karina Elizabeth. ***La facultad del Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Propuesta de reforma al artículo 88 constitucional.*** Tesis de licenciatura. Instituto de Estudios Superiores ISIMA. Toluca de Lerdo, 2008.
65. PEDRO SAGÜÉS, Néstor. ***El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades***, en ***Ius et Praxis***. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Talca, Chile, 2001.
66. PETIT, Eugène. ***Tratado Elemental de Derecho Romano***. Trad. D. José Ferrández González. 25ª Edición. Primera Edición en francés, 1892. Ed. Porrúa. México, 2011.
67. PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. ***El Despertar de México. Episodios de una Búsqueda de la Democracia***. Edit. Océano. México, 2004.
68. RABASA, Emilio. ***La constitución y la dictadura***. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006.
69. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. ***Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales***. En ***Revista Española de Derecho Constitucional***. Año 24, Núm. 70, enero-abril de 2004.
70. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. ***Las Tribulaciones del “Llanero Solitario”. El Control Parlamentario de las Acciones Encubiertas por el Congreso Norteamericano***, en ***Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)***. Número 94. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, octubre-diciembre de 1996.
71. ROLDÁN XOPA, José. ***Derecho administrativo***. Edit. Oxford. México, 2008.
72. ROUSSEAU, Jean Jaques. ***El Contrato Social***. Trad. de Enrique López Castellón. EDIMAT Libros. Madrid, 2000.
73. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. ***La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio***. Plaza y Valdés Editores. México, 2001.
74. SÁENZ, Liébano. ***La Presidencia Moderna. Análisis de una Institución que es Urgente Comprender***. Ed. Taurus. México, 2006.
75. SARTORI, Giovanni. ***Elementos de Teoría Política***. Alianza Editorial. Madrid, 2002.
76. SARTORI, Giovanni. ***Ingeniería Constitucional Comparada***. 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

77. SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. No. 3, junio de 2007.
78. SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Edit. Tecnos. Madrid, 1990.
79. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, 2005.
80. SPECKMAN GUERRA, Elisa. *El Porfiriato*, en *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004.
81. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 29ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
82. TITO LIVIO. *Historia Romana. Primera Década*. Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos...". México, 1999.
83. TOLLESTRUP, Jessica. *The Congressional Appropriations Process: an Introduction. CRS Report for Congress*. Congressional Research Service. Washington D.C., 2012.
84. UGALDE, Luis Carlos. *Reporte Legislativo Número Cuatro. LXII Legislatura*. Integralia. México, 2013.
85. UGALDE, Luis Carlos. *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. Integralia – Senado de la República. México, 2014.
86. VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera Edición. México, 2006.
87. VALADÉS, Diego. *El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México*, en *El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988.
88. VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.
89. VALADÉS, Diego. *El Marco de las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, en *El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1986.

90. VALADÉS, Diego. ***El Poder de Controlar***, en ***Liber Ad Honorem – Sergio García Ramírez. Tomo I***. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.
91. VALADÉS, Diego. ***El Sistema Presidencial Mexicano. Actualidad y Perspectivas***. En ***Boletín Mexicano de Derecho Comparado***, No. 130, Enero-Abril 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2011.
92. VALADÉS, Diego. ***Instrumentos de Control Parlamentario en los Sistemas Presidenciales Latinoamericanos. Discurso de Ingreso a El Colegio Nacional***. El Colegio Nacional. México, 2007.
93. VALADÉS, Diego. ***La parlamentarización de los gobiernos presidenciales***. El Colegio Nacional – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México, 2008.
94. VALENCIA ESCAMILLA, Laura. ***La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados***. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.
95. WEBER. Max. ***¿Qué es la burocracia?*** Trad. Rufino Arar. Ediciones Coyoacán. México, 2001.
96. WOLDENBERG, José; CASTAÑEDA, Jorge; CÓRDOBA, José; y CÁNDAR, María Amparo. ***Casa de diez puertas. Una discusión sobre la reforma política de México***. Revista “nexos”, núm. 388, abril de 2010.
97. WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. ***Improving Democratic Accountability Globally. A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems***. Ottawa, noviembre de 2013.
98. ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. ***Contratos Civiles***. 12^o Edición. Ed. Porrúa. México, 2009.
99. ZIPPELIUS, Reinhold. ***Teoría General del Estado***. Trad. de Héctor Fix-Fierro. 4^a Edición. UNAM-Porrúa. México, 2002.
100. ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. ***De la independencia a la consolidación republicana***, en ***Nueva Historia Mínima de México***. El Colegio de México. México, 2004.
101. ZÚÑIGA ARMENTA, Víctor. ***Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis***, en ***Declive y***

reconfiguración de la democracia representativa. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009.

HEMEROGRAFÍA

102. **Aligera Peña Nieto reforma hacendaria.** El Imparcial, 27 de diciembre de 2013. www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/27122013/790265-Aligera-Pena-Nieto-reforma-hacendaria.html
103. APPELBAUM, Binyamin. **Nominees at Standstill as G.O.P. Flexes Its Muscle.** The New York Times, 19 de junio de 2011. Disponible en www.nytimes.com/2011/06/20/us/politics/20nominate.html?pagewanted=all&
104. BARRADAS, Francisco. **Reprueba Senado actuación de Fox en Argentina.** Noticieros Televisa. Disponible para consulta en la siguiente página de internet: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/488745.html>
105. BORDE POLÍTICO, A.C. **“Entrevista al Dr. José Roldán Xopa sobre el PEF 2015”** <http://youtu.be/WrU4XE5lceo>
106. CARRILLO, Laura. **Suaviza Peña Nieto cambios fiscales en reforma hacendaria.** Criterio Hidalgo, viernes 27 de diciembre de 2013. <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=211761>
107. CASEY, Nicholas. **Mexico Has a President Who Runs Things and One Who Doesn't: Shadow Government of Mr. López Obrador Takes Pretense to New Heights.** THE WALL STREET JOURNAL. 18 de noviembre de 2009. Disponible en <http://online.wsj.com/news/articles/SB125797784763244141?mg>
108. **Cinco años de Gobierno Legítimo: de ‘Presidente’ a candidato.** ENFOQUE, suplemento de información, reflexión y cultura política. Número 917. Diario Reforma, 20 de noviembre de 2011.
109. CLOUTHIER, Manuel J. **El Gabinete Paralelo.** El Universal, diciembre 5, 1988.
110. **Comisión Permanente rechaza firma de ACTA.** Televisa Guadalajara. <http://www.televisaregional.com/guadalajara/Comision-Permanente-rechaza-firma-del-ACTA-163786366.html>

111. GONZÁLEZ, Susana, ZÚÑIGA, Juan Antonio, y REYNA, Julio. **Rasura Peña reforma hacendaria para beneficiar diversos sectores.** La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/27/economia/020n1eco>
112. KARIMI, Faith. **Obama signs bill to grant Nigerian student U.S. permanent residency.** CNN, 29 de diciembre de 2012. Disponible para consulta en <http://edition.cnn.com/2012/12/29/world/africa/us-nigerian-obama-law/>
113. LLERENAS MORALES, Vidal. **Presupuesto: el peor de los mundos.** Diario Reforma, suplemento *Enfoque*. Domingo 20 de noviembre de 2011, p. 02.
114. MARTÍNEZ, Martha. **Dan más gasto sin resultados.** Diario Reforma, 7 de noviembre de 2010.
115. **Modifica EPN reforma fiscal.** Alcaldes de México, 28 de diciembre de 2013. <http://www.alcaldesdemexico.mx/2013/12/28/modifica-eqn-reforma-fiscal/>
116. **Peña Nieto parcha reforma hacendaria para atenuar rechazo de los empresarios.** AFMedios. www.afmedios.com/nacional/gobierno-52988-pena-nieto-parcha-reforma-hacendaria-para-atenuar-rechazo-de-los-empresarios.html
117. **Peña Nieto publica decreto para reducir efectos de la reforma hacendaria.** Centinela. www.centinela.mx/nota/5407/nacional/pena-nieto-publica-decreto-para-reducir-efectos-de-la-reforma-hacendaria.html
118. **Plantea PRD desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 30 de julio de 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/prd-advierte-posible-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-939287.html>
119. **Propondrá PAN desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 21 de noviembre de 2013. Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/propondra-pan-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-967351.html>
120. **Reprueban Diputados la Política Exterior de Felipe Calderón Hinojosa.** El Siglo de Torreón. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/465075.reprueban-diputados-la-politica-exterior-de-fch.html>
121. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Presupuesto Ciudadano 2012.** 07 de septiembre de 2012.

122. THOMPSON, Ginger. Mexico ***Bans Its President from Trips Next Week***. The New York Times, 10 de abril de 2002, p. A7.

LEGISLACIÓN

(Los casos en los que no se menciona el Estado corresponden a legislación mexicana)

123. *Anti-Gag Act* (Estados Unidos de América, 1912).
124. *Budget and Accounting Act* (Estados Unidos de América, 1921).
125. *Boland Amendment Act* (Estados Unidos de América, 1984).
126. Código Federal de Procedimientos Civiles.
127. Código Fiscal de la Federación.
128. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).
129. Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz, España, 1812).
130. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
131. *Constitutional Reform Act* (Reino Unido, 2005).
132. Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2013.
133. Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2013.
134. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.
135. Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal a las personas físicas en relación con los pagos por servicios educativos. Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2011.
136. Decreto por el que se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2013.
137. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012.
138. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política- electoral. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

139. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
140. *Fixed Term Parliaments Act* (Reino Unido, 2011).
141. *Intelligence Authorization Act* (Estados Unidos de América, 1991).
142. *Intelligence Community Whistleblowers Protection Act* (Estados Unidos de América, 1998).
143. Ley de Ciencia y Tecnología.
144. Ley de Comercio Exterior.
145. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
146. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.
147. Ley de Instituciones de Crédito.
148. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
149. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
150. Ley de Planeación.
151. Ley de Reforma Constitucional 18.825, de 17 de agosto de 1989 (Chile).
152. Ley del Banco de México.
153. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
154. Ley del Impuesto Sobre la Renta.
155. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
156. Ley del Seguro Social.
157. Ley del Servicio de Administración Tributaria.
158. Ley Federal de Derechos.
159. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
160. Ley General de Bienes Nacionales.
161. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
162. Ley General de Educación.
163. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
164. Ley General de Salud.
165. Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón (España).

166. Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
167. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
168. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
169. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
170. Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
171. Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.
172. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.
173. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.
174. Reglamento de la Cámara de Diputados.
175. Reglamento del Senado de la República.
176. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
177. *Statutory Instrument No. 1604* (Reino Unido, 2009).
178. *Whistleblowers Protection Act* (Estados Unidos de América, 1978).

JURISPRUDENCIA

179. AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Época: Novena Época, Registro: 170871. Pleno, Tesis de Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 95/2007, Página: 863.
180. AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY QUE LA CREA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE JUNIO DE 2006, ES CONSTITUCIONAL. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 20787. Pleno, Tomo XXVI, Julio de 2007. Voto concurrente del

Ministro Genaro David Góngora Pimentel, respecto de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 7 de mayo de 2007, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2006.

181. BENEFICIOS FISCALES. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE. Tesis: 12. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Novena Época, Pleno. Tomo I, Primera Parte, Primera Sección, pag. 419. Jurisprudencia(Constitucional).
182. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I. Tesis: 1a. CXXXIX/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Primera Sala, Tomo XXII, Noviembre de 2005, pag. 36. Tesis Aislada (Administrativa).
183. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 9ª Época. Pleno, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, dic-2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 115/2007, pag. 957.
184. COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Novena Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 116/2007, Página: 967.
185. COSTUMBRE, INTERPRETACIÓN DE LA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Novena Época, Registro: 1009983, Instancia: Tribunales

- Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo VI. Laboral Segunda Parte, Primera Sección - Relaciones laborales ordinarias. Subsección 1 – Sustantivo. Materia: Laboral. Tesis: 1188, Página: 1196.
186. DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Jurisprudencia P./J. 52/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, Pleno, página 954.
187. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. Novena Época. Registro: 166964. Pleno, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, Julio de 2009. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 78/2009, pag. 1540.
188. EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA. Tesis: P./J. 25/91. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Pleno. Tomo VII, Junio de 1991, Pag. 54 Jurisprudencia (Administrativa).
189. EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS. Tesis: P./J. 30/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Pleno. Tomo XVI, Julio de 2002, pag. 999. Jurisprudencia (Constitucional).
190. HUSOS HORARIOS. LOS ACUERDOS DE LOS QUE EMANAN HAN SIDO RESPETADOS POR MÉXICO CONFORME A LA COSTUMBRE INTERNACIONAL. Tesis P./J. 105/2001. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 188821. Tomo XIV, Septiembre de 2001, pag. 1098. Jurisprudencia (Constitucional).
191. INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN. Pleno,

Tesis P. CLIX/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28.

192. *INS v. Chadha*. (Estados Unidos de América, 1983).

193. *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 401. (Estados Unidos de América, 1819).

194. *National Labor Relations Board v. Noel Canning et. al.*, 573 U.S. (Estados Unidos de América, 2014).

OTRAS FUENTES ELECTRÓNICAS

195. ADAME GODDARD, Jorge. **Curso de Derecho Romano Clásico I**. México, 2009. Ed. Selected Works. Disponible para consulta en la página de internet http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/128

196. **Apoyan desaparición de poderes por inseguridad**. PARAMETRÍA. Disponible en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4581

197. AREGIONAL. **Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2014**. Disponible para ser consultado en la página de internet <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/06/19/ranking-el-indice-de-transparencia-fiscal-de-los-estados>

198. BATEMAN, Joel. **In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia**. Australian Political Studies Association Conference, 6 – 9 de julio, Brisbane, Australia. <http://www.polsis.uq.edu.au/apsa2008/Refereed-papers/Bateman.pdf>

199. **Birth of the British Parliament**. Página del Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/>

200. BORDE POLÍTICO, A.C. **“Entrevista al Dr. José Roldán Xopa sobre el PEF 2015”** <http://youtu.be/WrU4XE5lceo>

201. *Britannica*, historia de la veche de Novgorod (Rusia). Disponible para consulta en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/624300/veche>

202. CEPAL. **Metodología del Marco Lógico**. Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). No. 15, noviembre de 2004. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9942>
203. CHADWICK, H. M., **Studies on Anglo-Saxon Institutions**. Cambridge, 1905. <http://books.google.com/books?id=tWclAQAAMAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
204. CITIZENS AGAINST GOVERNMENT WASTE. “Pork Barrel” Spending. <http://cagw.org/>
205. CLOUTHIER, Manuel J. **Discurso del Ing. Manuel M. Clouthier, Coordinador General del gabinete alternativo, en su ceremonia de toma de protesta**. 23 de febrero de 1989. Disponible para consulta en la página de internet <http://blog.maquio.org.mx/2008/12/ceremonia-de-toma-de-protesta-del.html>
206. DANZIGER, Danny y GILLINGHAM, John. **1215: The Year of the Magna Carta**. Coronet Books. Londres, 2003. Disponible para consulta en la página de internet http://books.google.com/books?id=LsLSJrAdLa0C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false V
207. ELECTORAL REFORM SOCIETY. **First Past The Post (FPTP), also known as Simple majority voting or Plurality voting**. <http://www.electoral-reform.org.uk/first-past-the-post/>
208. *ExperienceFestival*, historia de los Parlamentos de Escocia, Irlanda e Inglaterra. http://www.experiencefestival.com/a/Parliament_of_the_United_Kingdom_-_History/id/5581695
209. FARNSWORTH, Malcolm. Base de datos legislativa del caso *Watergate*. <http://watergate.info/impeachment/impeachment-articles-analysis.shtml>
210. *Hispanismo*, historia de las Cortes españolas. <http://hispanismo.org/historia-y-antropologia/6912-sobre-las-antiguas-cortes-espanolas.html>
211. *Historia de los Primeros Ministros*. Página Oficial del Gobierno del Reino Unido. <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/robert-walpole>
212. INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD. **Índice de Información Presupuestal Estatal 2014**. Disponible en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

213. ***Ireland becomes a republic.*** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la página de internet <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliamentandireland/overview/ireland-becomes-a-republic/>
214. ***Legislation, Laws and Acts.*** United States Senate. Disponible para consulta en http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg_laws_acts.htm
215. NIXON, Richard. Discurso de renuncia a la Presidencia. 8 de agosto de 1974. http://en.wikipedia.org/wiki/File:Nixon_resignation_audio_with_buzz_removed.ogg
216. ***Parliamentary Union.*** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la página de internet <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliamentandireland/overview/parliamentary-union/>
217. PRASSER, Scott, NETHERCOTE, J. R. y ARONEY, Nicholas. ***Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship***, en ***RESTRAINING ELECTIVE DICTATORSHIP: THE UPPER HOUSE SOLUTION?*** University of Western Australia Press, 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1316770
218. ***Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper.*** House of Commons Library. Disponible en la página <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06508/private-bills-in-parliament-house-of-commons-background-paper>
219. ***Private Bills Practice.*** Parliament of Canada. Disponible para consulta en <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch23&Seq=0&Language=E>
220. RSM BOGARÍN Y CÍA, S.C. ***Opinión Sobre el Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001 a 2012, con cifras al 31 de marzo de 2014.*** Disponible para consulta en la página de internet http://www.asf.gob.mx/Section/62_Recuperaciones
221. SCHIAFFINI, Dante. ***La Vicepresidencia en nuestro Sistema Presidencial***, en ***Verba Iuris. Revista Electrónica del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México.*** Año 2, número 3, noviembre de 2005. <http://www.cem.itesm.mx/derecho/verba-iuris/articulos/040905.html>

222. *Spiritus Temporis*, historia de la Sejm polaca. Disponible en <http://www.spiritus-temporis.com/sejm/history.html>
223. **The Act of Settlement**. Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/actofsettlement
224. **The Civil War**. Página del Parlamento del Reino Unido: www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar
225. THE ELECTORAL COMMISSION. **Past Elections and Referendums- UK-wide referendum on the Parliamentary voting system**. Disponible en <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/2011-UK-referendum-on-the-voting-system-used-to-elect-MPs>
226. THE ELECTORAL COMMISSION. **Previous UK general elections**. <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections>
227. **The Financial Revolution**. Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/financialrevolution/>
228. **The Glorious Revolution**. Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/invasionofdesertion/>
229. **Types of Bill**. New Zealand Parliament. Disponible para consulta en <http://www.parliament.nz/en-nz/about-parliament/how-parliament-works/laws/00CLOOCHowPWorksLawsTypes1/types-of-bill>
230. **Union of the Crowns**. Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible en www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/act-of-union-1707/overview/union-of-the-crowns/

*

*

*

BIBLIOGRAFÍA

1. ABOITES AGUILAR, Luis. ***El Último Tramo, 1929 – 2000***, en ***Nueva Historia Mínima de México***. El Colegio de México. México, 2004.
2. AGUAYO QUEZADA, Sergio. ***Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada***. Edit. Taurus. México, 2010.
3. ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo. ***Invención, Actualización y Vigencia del Parlamentarismo Mexicano***. Fundación Friedrich Ebert. México, 2007.
4. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. ***Introducción a la Ciencia Política***. 3ª Edición. Editorial Oxford. México, 2005.
5. ARAGÓN REYES, Manuel. ***Gobierno y Cortes***. Colección *Punto de Vista*. Instituto de Estudios Económicos. Getafe, 1994.
6. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. ***La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano***, en ***Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional***. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.
7. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. ***Teoría del derecho parlamentario***. Oxford University Press. México, 1999.
8. BENSON, Nettie Lee. ***La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano***. El Colegio de México – UNAM. México, 1995.
9. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. ***Derecho Parlamentario***. Editorial Porrúa. México, 2003.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ***Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo***. Edit. Porrúa. México, 1984.
11. CABRERA LAVARA, Claudia. ***La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?*** en ***Declive y reconfiguración de la democracia representativa***. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009.
12. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. ***Los Derechos Fundamentales en México***. Editorial Porrúa, 3ª edición. México, 2009.

13. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Los Órganos constitucionales Autónomos en la Constitución Mexicana**, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y VOCOS CONESA, Juan Martín. **Perspectivas del Derecho Público en el Umbral del Siglo XXI**. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2003.
14. CARPIO CERVANTES, Enrique. **El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priísta al gobierno sin mayoría**, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) **El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión**. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006.
15. CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Siglo XXI Editores, 14ª Ed. México, 1998
16. CASAR, Amparo, MARVÁN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. **La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo**, en MERINO, Mauricio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. **La Estructura de la Rendición de Cuentas en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2010.
17. CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam y SAIEGH, Sebastian M. **Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism**. British Journal of Political Science, No. 34, pp. 565-587, 2004.
18. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. **Derecho Administrativo**. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983.
19. COLOMER VIADEL, Antonio, y LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis. **El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa**, en **Revista de la Facultad de Derecho de México**. Núms. 181-182. UNAM, Facultad de Derecho. México, enero-abril de 1992.
20. CORONA ARMENTA, Gabriel. **Los retos del presidencialismo durante la consolidación democrática en México**, en REVELES VÁZQUEZ, Francisco (Coord.) **El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión**. UNAM – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Gernika. México, 2006.

21. COVIÁN ANDRADE, Miguel. ***El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político.*** Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004.
22. COVIÁN ANDRADE, Miguel. ***Teoría Constitucional. Volumen Segundo.*** Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, 2004.
23. DE VERGOTTINI, Giuseppe. ***Derecho Constitucional Comparado.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas – Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche. Trad. de Claudia Herrera. México, 2004.
24. DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. ***Leyes Sociológicas de los Partidos Políticos,*** en ***Boletín Mexicano de Derecho Comparado.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. No. 59, Mayo-Agosto de 1987.
25. DUVERGER, Maurice. ***Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.*** Ed. Ariel. 6ª Ed. México, 1996.
26. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. ***Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial.*** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral. México, 1999.
27. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. ***El Senado Mexicano Revitalizado,*** en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.). ***¿Qué pasa con la representación en América Latina?*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Congreso del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa. México, 2009.
28. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, y ARRIETA CENICEROS, Lorenzo. ***El Congreso mexicano del pluralismo limitado,*** en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) ***Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas.*** Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
29. FERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge. ***Relaciones Gobierno-Parlamento.*** Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 30 de marzo de 2001. www.unav.es/noticias/300301-09.html
30. FERRER MUÑOZ, Manuel. ***Apuntes sobre la historia del congreso en México,*** en ***Revista de la Facultad de Derecho.*** Tomo LIII, Número, 241. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

31. FRAGA, Gabino. ***Derecho Administrativo***. 30ª edición, actualizada por Manuel Fraga. Edit. Porrúa. México, 1991.
32. GALLEGOS CAMACHO, Enrique Genaro. ***División de Poderes y teoría de la democracia. El caso de las constituciones políticas mexicanas de los siglos XIX y XX***, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) ***Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas***. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
33. GARCIADIEGO, Javier. ***La Revolución***, en ***Nueva Historia Mínima de México***. El Colegio de México. México, 2004.
34. GLADDEN, E.N. ***Una historia de la administración Pública***. Instituto Nacional de Administración Pública – Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
35. GUASTINI, Riccardo. ***Estudios de Teoría Constitucional***. UNAM – IIJ – Distribuciones Fontamara. Colección *Doctrina Jurídica Contemporánea*. México, 2001.
36. GUERRERO OROZCO, Omar. ***La teoría de la administración pública***. Edit. Harla. México, 1986.
37. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. ***El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001.
38. HAKANSSON NIETO, Carlos. ***Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución española de 1978***, en ***Revista Dikaion – Lo Justo***. Universidad de La Sabana, Colombia. Año 17, No. 12, 2003.
39. HARRIS, Bob. ***Hanover and the public sphere***, en SIMMS, Brendan y RIOTTE, Torsten (Coords.) ***The Hanoverian Dimension in British History, 1714-1837***. Cambridge University Press. Reino Unido, 2007.
40. HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y LORA CAM, Jorge. ***La crisis parlamentaria en México***, en GIMATE-WELSH H., Adrián y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) ***Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas***. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.

41. INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. **Equidad Social y Parlamentarismo. Argumentos para el Debate de una Época.** México, 2010.
42. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. **Parlamentarismo y Presidencialismo. Estudio Comparado.** México, mayo de 2000.
43. INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey 2012.** En colaboración, para México, con *FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.* Washington D.C., 2012.
44. KAISER, Frederick M., OLESZEK, Walter J., HALSTEAD, T.J., ROSENBERG, Morton, y TATELMAN, Todd B. **Congressional Oversight Manual. CRS Report for Congress.** Congressional Research Service. Washington D.C., 2007.
45. LAURENCE GOMME, George. F.S.A. **Primitive Folk-Moots; or, Open-Air Assemblies in Britain.** Sampson Low, Marston, Searle & Rivington. Londres, 1880.
46. LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; y REIS SOARES, Rodrigo. **Accountability and Corruption. Political Institutions Matter.** Policy Research Working Paper No. 2708. The World Bank. Office of the Chief Economist. Noviembre de 2001.
47. LIEBERMANN, Felix, **The National Assembly in the Anglo-Saxon Period.** Halle, 1913.
48. LÓPEZ LARA, Álvaro F. **El Congreso mexicano: continuidades y rupturas,** en GIMATE-WELSH H., Adrián, y CASTRO MARTÍNEZ, Pedro F. (coords.) **Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y Rupturas.** Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
49. LOPEZ MONROY, José de Jesús. **Sistema Jurídico del Common Law.** Editorial Porrúa. México, 1999.
50. LUJAMBIO, Alonso. **Federalismo y Congreso en el cambio político de México.** Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. México, 1996.

51. MANTILLA SAHAGÚN, Luis Roberto. ***La deliberación política en la democracia ateniense***, en ALFONZO et. al., ***Tópicos de derecho parlamentario***. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Senado de la República. México, 2007.
52. MARGADANT, Guillermo Floris. ***Introducción a la Historia del Derecho Mexicano***. 18ª edición. Grupo Editorial Esfinge. México, 2001.
53. MARGADANT, Guillermo Floris. ***Los Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Antecedentes y Panorama Actual***. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1996.
54. MEYER, Jean, KRAUZE, Enrique, y REYES, Cayetano. ***Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles***. El Colegio de México. México, 1977.
55. MEYER, Lorenzo, SEGOVIA, Rafael, y LAJOUS, Alejandra. ***Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización***. El Colegio de México. México, 1978.
56. MORÁN MARTÍN, Remedios y MAQUEDA ABREU, Consuelo. ***Historia de la Administración en España***. UNED – Ed. Universitas. Madrid, 2013.
57. MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ***La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano***, en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.). ***¿Qué pasa con la representación en América Latina?*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Congreso del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa. México, 2009.
58. MORINEAU IDUARTE, Marta, e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román. ***Derecho Romano***. Editorial Oxford. Cuarta Edición. México, 2001.
59. MÚJICA ZAPATA, José Alejandro. ***La oposición política en la España democrática***. Memoria doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, 2004.
60. MUÑOZ ARMENTA, Aldo. ***Representación alternativa y control parlamentario***. Cuadernos de Trabajo del Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, 2011.

61. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. ***El Control del Legislativo sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública***, en ***El Poder Legislativo en la Actualidad***. Cámara de Diputados – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.
62. NAVA ESCUDERO, Óscar. ***Reflexiones Jurídicas sobre el Veto al Presupuesto de Egresos***, en ***Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Número 17, Julio-diciembre de 2007.
63. NAVA NEGRETE, Alfonso. ***Derecho Administrativo***. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.
64. PAZ CRUZ, Karina Elizabeth. ***La facultad del Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Propuesta de reforma al artículo 88 constitucional***. Tesis de licenciatura. Instituto de Estudios Superiores ISIMA. Toluca de Lerdo, 2008.
65. PEDRO SAGÜÉS, Néstor. ***El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades***, en ***Ius et Praxis***. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Talca, Chile, 2001.
66. PETIT, Eugène. ***Tratado Elemental de Derecho Romano***. Trad. D. José Ferrández González. 25ª Edición. Primera Edición en francés, 1892. Ed. Porrúa. México, 2011.
67. PRESTON, Julia y DILLON, Samuel. ***El Despertar de México. Episodios de una Búsqueda de la Democracia***. Edit. Océano. México, 2004.
68. RABASA, Emilio. ***La constitución y la dictadura***. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006.
69. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. ***Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales***. En ***Revista Española de Derecho Constitucional***. Año 24, Núm. 70, enero-abril de 2004.
70. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel. ***Las Tribulaciones del “Llanero Solitario”. El Control Parlamentario de las Acciones Encubiertas por el Congreso Norteamericano***, en ***Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)***. Número

94. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, octubre-diciembre de 1996.
71. ROLDÁN XOPA, José. **Derecho administrativo**. Edit. Oxford. México, 2008.
72. ROUSSEAU, Jean Jaques. **El Contrato Social**. Trad. de Enrique López Castellón. EDIMAT Libros. Madrid, 2000.
73. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio**. Plaza y Valdés Editores. México, 2001.
74. SÁENZ, Liébano. **La Presidencia Moderna. Análisis de una Institución que es Urgente Comprender**. Ed. Taurus. México, 2006.
75. SARTORI, Giovanni. **Elementos de Teoría Política**. Alianza Editorial. Madrid, 2002.
76. SARTORI, Giovanni. **Ingeniería Constitucional Comparada**. 3ª Edición, Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
77. SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. No. 3, junio de 2007.
78. SCHMITT, Carl. **Sobre el parlamentarismo**. Edit. Tecnos. Madrid, 1990.
79. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. **Técnica Legislativa y Desregulación**. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, 2005.
80. SPECKMAN GUERRA, Elisa. **El Porfiriato**, en **Nueva Historia Mínima de México**. El Colegio de México. México, 2004.
81. TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. 29º Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
82. TITO LIVIO. **Historia Romana. Primera Década**. Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos...". México, 1999.
83. TOLLESTRUP, Jessica. **The Congressional Appropriations Process: an Introduction. CRS Report for Congress**. Congressional Research Service. Washington D.C., 2012.
84. UGALDE, Luis Carlos. **Reporte Legislativo Número Cuatro. LXII Legislatura**. Integralia. México, 2013.

85. UGALDE, Luis Carlos. ***La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público.*** Integralia – Senado de la República. México, 2014.
86. VALADÉS, Diego. ***El Control del Poder.*** Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera Edición. México, 2006.
87. VALADÉS, Diego. ***El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México,*** en ***El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones)***. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988.
88. VALADÉS, Diego. ***El gobierno de gabinete.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.
89. VALADÉS, Diego. ***El Marco de las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo,*** en ***El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo.*** Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1986.
90. VALADÉS, Diego. ***El Poder de Controlar,*** en ***Liber Ad Honorem – Sergio García Ramírez. Tomo I.*** UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.
91. VALADÉS, Diego. ***El Sistema Presidencial Mexicano. Actualidad y Perspectivas.*** En ***Boletín Mexicano de Derecho Comparado***, No. 130, Enero-Abril 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2011.
92. VALADÉS, Diego. ***Instrumentos de Control Parlamentario en los Sistemas Presidenciales Latinoamericanos. Discurso de Ingreso a El Colegio Nacional.*** El Colegio Nacional. México, 2007.
93. VALADÉS, Diego. ***La parlamentarización de los gobiernos presidenciales.*** El Colegio Nacional – Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México, 2008.
94. VALENCIA ESCAMILLA, Laura. ***La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.
95. WEBER. Max. ***¿Qué es la burocracia?*** Trad. Rufino Arar. Ediciones Coyoacán. México, 2001.

96. WOLDENBERG, José; CASTAÑEDA, Jorge; CÓRDOBA, José; y CÁsar, María Amparo. ***Casa de diez puertas. Una discusión sobre la reforma política de México.*** Revista "nexos", núm. 388, abril de 2010.
97. WORLD BANK INSTITUTE y GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION. ***Improving Democratic Accountability Globally. A Handbook for Legislators on Congressional Oversight in Presidential Systems.*** Ottawa, noviembre de 2013.
98. ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. ***Contratos Civiles.*** 12^o Edición. Ed. Porrúa. México, 2009.
99. ZIPPELIUS, Reinhold. ***Teoría General del Estado.*** Trad. de Héctor Fix-Fierro. 4^a Edición. UNAM-Porrúa. México, 2002.
100. ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. ***De la independencia a la consolidación republicana,*** en ***Nueva Historia Mínima de México.*** El Colegio de México. México, 2004.
101. ZÚÑIGA ARMENTA, Víctor. ***Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis,*** en ***Declive y reconfiguración de la democracia representativa.*** GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando (Coord). Miguel Ángel Porrúa – UNAM. México, 2009.

HEMEROGRAFÍA

102. ***Aligera Peña Nieto reforma hacendaria.*** El Imparcial, 27 de diciembre de 2013. www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/27122013/790265-Aligera-Pena-Nieto-reforma-hacendaria.html
103. APPELBAUM, Binyamin. ***Nominees at Standstill as G.O.P. Flexes Its Muscle.*** The New York Times, 19 de junio de 2011. Disponible en www.nytimes.com/2011/06/20/us/politics/20nominate.html?pagewanted=all&
104. BARRADAS, Francisco. ***Reprueba Senado actuación de Fox en Argentina.*** Noticieros Televisa. Disponible para consulta en la siguiente página de internet: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/488745.html>

105. BORDE POLÍTICO, A.C. **“Entrevista al Dr. José Roldán Xopa sobre el PEF 2015”** <http://youtu.be/WrU4XE5lceo>
106. CARRILLO, Laura. **Suaviza Peña Nieto cambios fiscales en reforma hacendaria.** Criterio Hidalgo, viernes 27 de diciembre de 2013. <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=211761>
107. CASEY, Nicholas. **Mexico Has a President Who Runs Things and One Who Doesn't: Shadow Government of Mr. López Obrador Takes Pretense to New Heights.** THE WALL STREET JOURNAL. 18 de noviembre de 2009. Disponible en <http://online.wsj.com/news/articles/SB125797784763244141?mg>
108. **Cinco años de Gobierno Legítimo: de ‘Presidente’ a candidato.** ENFOQUE, suplemento de información, reflexión y cultura política. Número 917. Diario Reforma, 20 de noviembre de 2011.
109. CLOUTHIER, Manuel J. **El Gabinete Paralelo.** El Universal, diciembre 5, 1988.
110. **Comisión Permanente rechaza firma de ACTA.** Televisa Guadalajara. <http://www.televisaregional.com/guadalajara/Comision-Permanente-rechaza-firma-del-ACTA-163786366.html>
111. GONZÁLEZ, Susana, ZÚÑIGA, Juan Antonio, y REYNA, Julio. **Rasura Peña reforma hacendaria para beneficiar diversos sectores.** La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/27/economia/020n1eco>
112. KARIMI, Faith. **Obama signs bill to grant Nigerian student U.S. permanent residency.** CNN, 29 de diciembre de 2012. Disponible para consulta en <http://edition.cnn.com/2012/12/29/world/africa/us-nigerian-obama-law/>
113. LLERENAS MORALES, Vidal. **Presupuesto: el peor de los mundos.** Diario Reforma, suplemento *Enfoque*. Domingo 20 de noviembre de 2011, p. 02.
114. MARTÍNEZ, Martha. **Dan más gasto sin resultados.** Diario Reforma, 7 de noviembre de 2010.
115. **Modifica EPN reforma fiscal.** Alcaldes de México, 28 de diciembre de 2013. <http://www.alcaldesdemexico.mx/2013/12/28/modifica-epn-reforma-fiscal/>
116. **Peña Nieto parcha reforma hacendaria para atenuar rechazo de los empresarios.** AFMedios. www.afmedios.com/nacional/gobierno-/52988-pena-nieto-parcha-reforma-hacendaria-para-atenuar-rechazo-de-los-empresarios.html

117. **Peña Nieto publica decreto para reducir efectos de la reforma hacendaria.** Centinela. www.centinela.mx/nota/5407/nacional/pena-nieto-publica-decreto-para-reducir-efectos-de-la-reforma-hacendaria.html
118. **Plantea PRD desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 30 de julio de 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/prd-advierte-posible-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-939287.html>
119. **Propondrá PAN desaparición de poderes en Michoacán.** El Universal, 21 de noviembre de 2013. Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/propondra-pan-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-967351.html>
120. **Reprueban Diputados la Política Exterior de Felipe Calderón Hinojosa.** El Siglo de Torreón. <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/465075.reprueban-diputados-la-politica-exterior-de-fch.html>
121. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Presupuesto Ciudadano 2012.** 07 de septiembre de 2012.
122. THOMPSON, Ginger. Mexico **Bans Its President from Trips Next Week.** The New York Times, 10 de abril de 2002, p. A7.

LEGISLACIÓN

(Los casos en los que no se menciona el Estado corresponden a legislación mexicana)

123. *Anti-Gag Act* (Estados Unidos de América, 1912).
124. *Budget and Accounting Act* (Estados Unidos de América, 1921).
125. *Boland Amendment Act* (Estados Unidos de América, 1984).
126. Código Federal de Procedimientos Civiles.
127. Código Fiscal de la Federación.
128. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).
129. Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz, España, 1812).
130. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
131. *Constitutional Reform Act* (Reino Unido, 2005).

132. Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2013.
133. Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación. Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2013.
134. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.
135. Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal a las personas físicas en relación con los pagos por servicios educativos. Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2011.
136. Decreto por el que se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre de 2013.
137. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012.
138. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.
139. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.
140. *Fixed Term Parliaments Act* (Reino Unido, 2011).
141. *Intelligence Authorization Act* (Estados Unidos de América, 1991).
142. *Intelligence Community Whistleblowers Protection Act* (Estados Unidos de América, 1998).
143. Ley de Ciencia y Tecnología.
144. Ley de Comercio Exterior.
145. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
146. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.
147. Ley de Instituciones de Crédito.

148. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
149. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
150. Ley de Planeación.
151. Ley de Reforma Constitucional 18.825, de 17 de agosto de 1989 (Chile).
152. Ley del Banco de México.
153. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
154. Ley del Impuesto Sobre la Renta.
155. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
156. Ley del Seguro Social.
157. Ley del Servicio de Administración Tributaria.
158. Ley Federal de Derechos.
159. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
160. Ley General de Bienes Nacionales.
161. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
162. Ley General de Educación.
163. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
164. Ley General de Salud.
165. Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón (España).
166. Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
167. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
168. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
169. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
170. Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
171. Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.
172. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.
173. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.
174. Reglamento de la Cámara de Diputados.

175. Reglamento del Senado de la República.
176. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
177. *Statutory Instrument No. 1604* (Reino Unido, 2009).
178. *Whistleblowers Protection Act* (Estados Unidos de América, 1978).

JURISPRUDENCIA

179. AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECCIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Época: Novena Época, Registro: 170871. Pleno, Tesis de Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 95/2007, Página: 863.
180. AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY QUE LA CREA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE JUNIO DE 2006, ES CONSTITUCIONAL. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 20787. Pleno, Tomo XXVI, Julio de 2007. Voto concurrente del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, respecto de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 7 de mayo de 2007, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2006.
181. BENEFICIOS FISCALES. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE OTORGA AL EJECUTIVO FEDERAL EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE MOTIVARSE DEBIDAMENTE. Tesis: 12. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Novena Época, Pleno. Tomo I, Primera Parte, Primera Sección, pag. 419. Jurisprudencia(Constitucional).
182. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I. Tesis:

- 1a. CXXXIX/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Primera Sala, Tomo XXII, Noviembre de 2005, pag. 36. Tesis Aislada (Administrativa).
183. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 9ª Época. Pleno, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, dic-2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 115/2007, pag. 957.
184. COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Novena Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 116/2007, Página: 967.
185. COSTUMBRE, INTERPRETACIÓN DE LA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Novena Época, Registro: 1009983, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo VI. Laboral Segunda Parte, Primera Sección - Relaciones laborales ordinarias. Subsección 1 – Sustantivo. Materia: Laboral. Tesis: 1188, Página: 1196.
186. DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Jurisprudencia P./J. 52/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, Pleno, página 954.

187. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. Novena Época. Registro: 166964. Pleno, Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, Julio de 2009. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 78/2009, pag. 1540.
188. EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA. Tesis: P./J. 25/91. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Pleno.Tomo VII, Junio de 1991, Pag. 54 Jurisprudencia (Administrativa).
189. EXENCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA ESTABLECERLAS. Tesis: P./J. 30/2002. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Pleno. Tomo XVI, Julio de 2002, pag. 999. Jurisprudencia (Constitucional).
190. HUSOS HORARIOS. LOS ACUERDOS DE LOS QUE EMANAN HAN SIDO RESPETADOS POR MÉXICO CONFORME A LA COSTUMBRE INTERNACIONAL. Tesis P./J. 105/2001. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 188821. Tomo XIV, Septiembre de 2001, pag. 1098. Jurisprudencia (Constitucional).
191. INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN. Pleno, Tesis P. CLIX/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 2000, página 28.
192. *INS v. Chadha*. (Estados Unidos de América, 1983).
193. *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 401. (Estados Unidos de América, 1819).
194. *National Labor Relations Board v. Noel Canning et. al.*, 573 U.S. (Estados Unidos de América, 2014).

OTRAS FUENTES ELECTRÓNICAS

195. ADAME GODDARD, Jorge. *Curso de Derecho Romano Clásico I*. México, 2009. Ed. Selected Works. Disponible para consulta en la página de internet http://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/128
196. *Apoyan desaparición de poderes por inseguridad*. PARAMETRÍA. Disponible en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4581
197. AREGIONAL. *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2014*. Disponible para ser consultado en la página de internet <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/06/19/ranking-el-indice-de-transparencia-fiscal-de-los-estados>
198. BATEMAN, Joel. *In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia*. Australian Political Studies Association Conference, 6 – 9 de julio, Brisbane, Australia. <http://www.polsis.uq.edu.au/apsa2008/Refereed-papers/Bateman.pdf>
199. *Birth of the British Parliament*. Página del Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/>
200. BORDE POLÍTICO, A.C. “Entrevista al Dr. José Roldán Xopa sobre el PEF 2015” <http://youtu.be/WrU4XE5lceo>
201. *Britannica*, historia de la veche de Novgorod (Rusia). Disponible para consulta en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/624300/veche>
202. CEPAL. *Metodología del Marco Lógico*. Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). No. 15, noviembre de 2004. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9942>
203. CHADWICK, H. M., *Studies on Anglo-Saxon Institutions*. Cambridge, 1905. <http://books.google.com/books?id=tWcIAQAAMAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
204. CITIZENS AGAINST GOVERNMENT WASTE. “Pork Barrel” Spending. <http://cagw.org/>

205. CLOUTHIER, Manuel J. **Discurso del Ing. Manuel M. Clouthier, Coordinador General del gabinete alternativo, en su ceremonia de toma de protesta.** 23 de febrero de 1989. Disponible para consulta en la página de internet <http://blog.maquio.org.mx/2008/12/ceremonia-de-toma-de-protesta-del.html>
206. DANZIGER, Danny y GILLINGHAM, John. **1215: The Year of the Magna Carta.** Coronet Books. Londres, 2003. Disponible para consulta en http://books.google.com/books?id=LsLSJrAdLa0C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false V
207. ELECTORAL REFORM SOCIETY. **First Past The Post (FPTP), also known as Simple majority voting or Plurality voting.** <http://www.electoral-reform.org.uk/first-past-the-post/>
208. *ExperienceFestival*, historia de los Parlamentos de Escocia, Irlanda e Inglaterra. http://www.experiencefestival.com/a/Parliament_of_the_United_Kingdom_-_History/id/5581695
209. FARNSWORTH, Malcolm. Base de datos legislativa del caso *Watergate*. <http://watergate.info/impeachment/impeachment-articles-analysis.shtml>
210. *Hispanismo*, historia de las Cortes españolas. <http://hispanismo.org/historia-y-antropologia/6912-sobre-las-antiguas-cortes-espanolas.html>
211. *Historia de los Primeros Ministros*. Página Oficial del Gobierno del Reino Unido. <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/robert-walpole>
212. INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD. **Índice de Información Presupuestal Estatal 2014.** Disponible en <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>
213. **Ireland becomes a republic.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislative scrutiny/parliamentandireland/overview/ireland-becomes-a-republic/>
214. **Legislation, Laws and Acts.** United States Senate. Disponible para consulta en http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg_laws_acts.htm
215. NIXON, Richard. Discurso de renuncia a la Presidencia. 8 de agosto de 1974. http://en.wikipedia.org/wiki/File:Nixon_resignation_audio_with_buzz_removed.ogg

216. **Parliamentary Union.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliamentandireland/overview/parliamentary-union/>
217. PRASSER, Scott, NETHERCOTE, J. R. y ARONEY, Nicholas. **Upper Houses and the Problem of Elective Dictatorship**, en **RESTRAINING ELECTIVE DICTATORSHIP: THE UPPER HOUSE SOLUTION?** University of Western Australia Press, 2008. Disponible para consulta en la dirección electrónica siguiente: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1316770
218. **Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper.** House of Commons Library. Disponible en la página <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06508/private-bills-in-parliament-house-of-commons-background-paper>
219. **Private Bills Practice.** Parliament of Canada. Disponible para consulta en <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch23&Seq=0&Language=E>
220. RSM BOGARÍN Y CÍA, S.C. **Opinión Sobre el Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2001 a 2012, con cifras al 31 de marzo de 2014.** Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/62_Recuperaciones
221. SCHIAFFINI, Dante. **La Vicepresidencia en nuestro Sistema Presidencial**, en **Verba Iuris. Revista Electrónica del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México.** Año 2, número 3, noviembre de 2005. <http://www.cem.itesm.mx/derecho/verba-iuris/articulos/040905.html>
222. **Spiritus Temporis**, historia de la Sejm polaca. Disponible en <http://www.spiritus-temporis.com/sejm/history.html>
223. **The Act of Settlement.** Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/actofsettlement/>

224. **The Civil War.** Página del Parlamento del Reino Unido. Consultable en: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar>
225. THE ELECTORAL COMMISSION. **Past Elections and Referendums- UK-wide referendum on the Parliamentary voting system.** Disponible en <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/2011-UK-referendum-on-the-voting-system-used-to-elect-MPs>
226. THE ELECTORAL COMMISSION. **Previous UK general elections.** <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections>
227. **The Financial Revolution.** Página de Internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/financialrevolution/>
228. **The Glorious Revolution.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/invasionanddesertion/>
229. **Types of Bill.** New Zealand Parliament. Disponible para consulta en <http://www.parliament.nz/en-nz/about-parliament/how-parliament-works/laws/00CLOOCHowPWorksLawsTypes1/types-of-bill>
230. **Union of the Crowns.** Página de internet del Parlamento del Reino Unido. Disponible para consulta en la dirección <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/act-of-union-1707/overview/union-of-the-crowns/>