

El control parlamentario en México**

Parliamentary Control in Mexico

RESUMEN

El control parlamentario puede ser entendido en dos sentidos: estricto y amplio, siendo la diferencia entre uno y otro las consecuencias jurídicas directas. Y es a través del sentido amplio, por medio del cual se considera que el Congreso o Parlamento lleva a cabo actividades de control sin importar que éstas causen un efecto jurídico concreto o inmediato, como se puede considerar que países con régimen presidencial –tal es el caso de México– tienen controles parlamentarios. Así, en la historia constitucional de México se ha dotado al Poder Legislativo de herramientas para controlar a los otros poderes, en particular al Poder Ejecutivo. El presente trabajo se centra en revisar el control parlamentario en la historia de México, sobre todo a partir de la Constitución Política de 1917 y sus diversas reformas, además de reflexionar acerca de la perspectiva del control parlamentario en México.

PALABRAS CLAVE

Control parlamentario, régimen parlamentario, poder de control, poder legislativo, procedimiento parlamentario, grupo parlamentario

ABSTRACT

Parliamentary control can be understood in two senses: strict and broad, the difference between one and the other being the direct legal consequences. And it is through the broad sense, through which it is considered that the Congress or Parliament carries out control activities regardless of whether they cause

* Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Azcapotzalco. En el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se desempeñó como Investigador B (2006-2013) y como director de Estudios Parlamentarios (2016-2019). Fue subdirector de área (2013-2016) en el Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal, México. Contacto: santiagocampos33@gmail.com. ORCID: 0000-0003-3649-2353.

** Recibido el 23 de abril de 2021, aprobado el 18 de enero de 2024.

Para citar el artículo: Santiago Campos, G. “El control parlamentario en México”, en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 59, mayo-agosto de 2024, 205-233. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n59.07>

a concrete or immediate legal effect, that it can be considered that countries with a presidential regime – such as the case of Mexico – it has parliamentary controls. Thus, in the constitutional history of Mexico, the Legislative Power has been endowed with tools to control the other powers, in particular the Executive Power. This work focuses on reviewing parliamentary control in the history of Mexico, especially from the Political Constitution of 1917 and its various reforms, in addition to reflecting on the perspective of parliamentary control in Mexico.

KEYWORDS

Parliamentary scrutiny, parliamentary regime, control power, legislative power, parliamentary procedure, parliamentary group

SUMARIO

Introducción. 1. Control parlamentario y forma de gobierno. 2. Control parlamentario en el México del siglo XIX. 3. Control parlamentario en la Constitución de 1917 y su evolución hasta inicios del siglo XXI. 4. La perspectiva del control parlamentario en México. Reflexiones finales. Referencias

INTRODUCCIÓN

El control parlamentario es un tema de viejo cuño en los sistemas parlamentarios, tomando raigambre también en los Estados con gobiernos de corte presidencial; por ello, actualmente en la mayoría de las democracias los medios de control parlamentario forman parte esencial en la relación entre las diversas funciones –o poderes– estatales, siendo fundamental en el caso del Ejecutivo y Legislativo, pues dicho control no solamente es utilizado para vigilar y examinar al gobierno en turno, sino también para ganar o recuperar el control del mismo a expensas de uno y otro.

En México durante algunos episodios de su vida constitucional, la influencia en el sistema político ha rotado del Poder Legislativo al Ejecutivo y viceversa, en particular durante el siglo XIX, toda vez que desde la promulgación de la Carta Magna dada en Querétaro en 1917 la preponderancia ha residido en el presidente de la República, aunque durante los últimos años de la centuria pasada e inicios de la presente se ha tratado de dotar de mayores controles al Poder Legislativo, generando un entramado jurídico-político más amplio que el concebido en 1917.

El presente trabajo tiene como objetivo revisar la evolución del control parlamentario en México a partir de una noción amplia de éste; en ese sentido, primero se analiza el control parlamentario y las formas de gobierno, señalando los dos modelos o concepciones de tal control, pues la forma de

gobierno determina los matices que tendrán los medios de control en manos del Poder Legislativo; posteriormente, haré un breve repaso de las constituciones mexicanas del siglo XIX.

Durante el siglo XX solamente ha tenido vigencia, en México, la Constitución de 1917, la cual se examina en el cuarto apartado de este estudio, así como la evolución que los medios de control han presentado hasta los primeros lustros del siglo XXI. Antes de finalizar con algunas reflexiones a manera de conclusión, reviso el desarrollo y eficacia que ha tenido el tema que nos ocupa, en particular a raíz de la realidad política en el Congreso de la Unión mexicano resultado de la jornada electoral llevada a cabo en julio de 2018.

1. CONTROL PARLAMENTARIO Y FORMA DE GOBIERNO

Los orígenes históricos del control parlamentario pueden ser examinados a partir de dos premisas: la teoría de la división de poderes y el nacimiento del sistema parlamentario inglés como forma de gobierno. Sin embargo, no es parte del objetivo del presente trabajo analizar cómo surge el control parlamentario, aunque considero importante revisar tres aspectos fundamentales —relacionados con las mencionadas premisas— que permitieron la configuración moderna del control parlamentario:

(a) El *impeachment*. Por medio del *impeachment* se buscaba fincar responsabilidad penal y condenar a los ministros del Gabinete del Rey: la Cámara de los Comunes acusaba y el proceso era realizado por la Cámara de los Lores. Este proceso, en su origen de responsabilidad penal por parte del Parlamento hacia los ministros del Rey, trasmutó y se fue convirtiendo en un proceso de control o rendición de cuentas entre el Parlamento y el Gobierno, exigiendo ahora responsabilidades no penales sino de tipo político¹.

(b) La incorporación del *impeachment* en la Constitución de EUA. La importación del *impeachment* inglés al modelo constitucional del continente americano se realizó a través de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), la cual en su artículo II, sección IV, dispuso que “El Presidente, el Vicepresidente y todos los Funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus Cargos en caso de ser sometidos a un Juicio Político y recibir una Condena por Traición, Cohecho u otros Delitos graves y Faltas leves”². De esta forma, surgirán en Latinoamérica sistemas en donde se combinarán mecanismos para exigir responsabilidad penal al presidente

1 Véase Manuel González Oropeza. “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, en *Anuario jurídico*, México, n.º 11, 1984, pp. 459-460.

2 *Sobre Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas*, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2004, p. 27, https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/constitution_sp.pdf.

y responsabilidad política tomando como modelo el propio *impeachment* británico³.

(c) Las aportaciones de John Locke. La importancia de la figura de Locke consiste en que a partir de sus teorías se trazan los contornos esenciales de la doctrina del gobierno parlamentario durante la segunda mitad del siglo XVII; además, su doctrina influirá decisivamente en los procesos independentistas y en los textos constitucionales del continente americano, en particular de los Estados Unidos de América.

Locke no enuncia la teoría de la separación de poderes, como la conoce la doctrina siglos después, pero la anuncia antes que Montesquieu. Para Locke la clave está en el poder, esa es su preocupación central. Locke no habla de poderes iguales, equivalentes, análogos; afirma que el Legislativo es el poder supremo porque representa la fuerza de la unidad de la comunidad y particularmente el poder. La comunidad para sostenerse y permanecer como una unidad debe tener solamente un poder supremo. Consecuentemente, para Locke, el Ejecutivo es inevitablemente inferior: éste no puede hacer las leyes y su poder es delegado⁴.

De esta forma, los anteriores elementos permitieron al control parlamentario surgir en los dos sistemas imperantes en los continentes europeo y americano; es decir, en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, cada uno con instituciones acordes a las características de la forma de gobierno, ya sea parlamentario o presidencial, como lo veremos más adelante.

Ahora bien, en términos generales, el control parlamentario es definido como

la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno⁵.

Son cuatro las fases de esa comprobación y verificación: (a) la adquisición de información (*Informationsgewinnung*), (b) el tratamiento de la información (*Informationsverarbeitung*), (c) la valoración de la información (*Informa-*

3 Véase Joaquín Recart Apfelbeck. “El *impeachment* estadounidense y su influencia sobre la acusación constitucional chilena”, Chile, *Revista de Derecho*, Escuela de Postgrado, n.º 4, diciembre de 2013, pp. 137-140, <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDEP/article/download>.

4 Mario Melgar Adalid. *Separación de poderes*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 52.

5 José Ramón Montero y Joaquín García Morillo. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 35-36.

tionsbewertung) y (d) la posición política decisoria o decisión jurídicamente vinculante⁶.

Relacionadas con tales fases, así como con las distintas finalidades del control parlamentario, existen una serie de teorías que pueden agruparse de la siguiente manera:

- *Control-garantía*. Esta teoría postula una idea estática del control: éste tendría por objeto exclusivo apreciar la conformidad o disconformidad de la actuación ministerial con los parámetros de los que el Parlamento se erige como tutor, aplicando medidas en caso de que exista una desviación respecto de dichos parámetros. El control no serviría para activar la conducta gubernativa, sino para dar protección a unos valores predeterminados, siendo, por tanto, una garantía de estabilidad. Esta teoría tiende a poner el control en manos de la mayoría parlamentaria, puesto que ésta sería la única portadora de los programas generales a los que debe ajustarse el Gobierno.

- *Control-inspección*. A través de esta teoría se considera que el control se agota con la recepción de información por parte del controlante (fase de información) y el contraste con los parámetros de control (fase de juicio). Descarta, por tanto, la conducta reactiva del controlante (medida), ya sea de orientación o de exigencia de responsabilidad. Esta medida formaría parte de un instituto más amplio, la «garantía», que comprendería al control y a la medida. En definitiva, el control aparece como una tarea de indagación y comprobación, no destinada a dar una respuesta a la conducta del sujeto controlado.

- *Control-dirección*. Por medio de esta teoría se asume que el control posee siempre una dimensión plurifuncional, puesto que no se limita a «fiscalizar», sino también a «dirigir», por lo que sería una manifestación de la función de *indirizzo* político. Ahora bien, dentro de esta forma de concebir el control cabe apreciar dos tendencias: entenderse que la actividad de control-dirección corresponde a la mayoría, en cuyo caso se produciría una imposición del *indirizzo* parlamentario; o bien, considerarse que quien ejerce el control es la minoría (siempre que no sea minoría-mayoritaria), en cuyo caso ésta no podría más que condicionar el *indirizzo* del Gobierno, proponiendo su opción política particular (lo que podría denominarse un control-influencia).

- *Control-responsabilidad*. Por último, esta teoría vincula en mayor o menor medida dos conceptos eminentemente relacionados: control parlamentario y responsabilidad política. Parece claro que el control sólo cobra sentido cuando alguien (no necesariamente el sujeto controlado) puede responder por la conducta que se desvía de los parámetros de control. Hace, pues, hincapié en este nexo relacional, aunque desde una doble perspectiva. Para un sector, el control se relacionaría con la responsabilidad política parlamentaria, es

6 W. Steffani, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, citado por Antonio Embid Irujo. "El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, 1992, p. 12.

decir, con los mecanismos dirigidos a procurar la destitución del Gobierno, en especial la moción de censura. Así, la responsabilidad política parlamentaria no sería sino el «momento culminante» del control, su punto álgido o su manifestación principal. Puesto que la responsabilidad parlamentaria sólo puede exigirla la mayoría, el único control efectivo sería el que ésta ejerciera. Desde una segunda vertiente, el control se relaciona con la responsabilidad difusa, es decir, con la que exige la opinión pública. En este sentido, el control pretendería, en realidad, someter al Gobierno a la crítica con el fin de procurar su desgaste. Bajo este prisma, el control estaría al servicio de la minoría parlamentaria⁷.

Al tenor de esta última teoría se encuentra el sentido estricto del control parlamentario, ya que

quienes [la] sostienen identifican al control parlamentario con la exigencia de responsabilidad política, [por lo que] sólo comprende actos de control parlamentario [en los que] el resultado negativo lleva aparejada necesariamente una sanción, [quedando] excluidos aquellos actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlado⁸.

Entonces, sólo se considera que existe control parlamentario cuando haya instrumentos que produzcan efectos jurídicos concretos o inmediatos, como en el caso de la cuestión de confianza (la formación del Gobierno) o la moción de censura (la destitución del Gobierno)⁹. Para Manuel Reyes Aragón, este significado estricto del control parlamentario resulta escasamente operativo por dos razones:

- En primer lugar, porque sólo podría hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de gobierno, pero no en los países de forma presidencial, pese a que en éstos el Parlamento desempeña una función innegable de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma, de la actividad gubernamental.

- En segundo lugar, porque dada la disciplina de partido y el papel que hoy desempeñan los partidos en el Parlamento, el control, en los países de forma parlamentaria de gobierno, sería casi inexistente: se trataría o bien del control de la mayoría sobre sí misma o bien (y más exactamente) del control del gobierno sobre sí mismo; en definitiva, un autocontrol, que es lo contrario de un auténtico control, en cuanto que éste presupone la distinción real entre controlante y controlado¹⁰.

7 Ignacio Fernández Sarasola. “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, n.º 60, septiembre-diciembre de 2000, pp. 94-96.

8 Susana Thalía Pedroza de la Llave la denomina doctrina clásica del control parlamentario, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 27-28.

9 Véase Fernando Santaolalla. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 346 y 355.

10 *Estudios sobre el parlamento*, México, UNAM, Cámara de Diputados, 2017, p. 148.

En contraposición con la noción estricta, se encuentra el sentido amplio del control parlamentario¹¹, a través del cual se considera que él se realiza siempre que el Congreso, Asamblea o Parlamento lleve a cabo actividades de fiscalización de la acción del gobierno, sin importar que éstas causen un efecto jurídico concreto o inmediato, o bien simplemente un efecto político, es decir, evidenciar ante los ciudadanos la gestión realizada por el gobierno y proponer alternativas a ella, favoreciendo así la posibilidad de cambios en el gobierno¹².

Debido a que esta acepción de control parlamentario no descansa en la relación de confianza política (esto es, no implica la retirada de la confianza y la necesaria dimisión del gobierno), las herramientas de control son más amplias, entre ellas están: las preguntas parlamentarias, las interpelaciones, las solicitudes de información o documentos al gobierno, los nombramientos o elección de personas, las comparecencias, las comisiones de investigación. En ese sentido, tal noción de control puede aplicarse a los sistemas parlamentarios como presidenciales y, precisamente, será ese concepto amplio el que servirá de guía para la revisión del control parlamentario en México.

De tal manera, el control parlamentario puede tener presencia en las formas de gobierno presentes en Europa y América, teniendo en cuenta los dos sentidos en que es entendido, esto es, amplio o estricto. Sin embargo, para el caso del Gobierno de Asamblea impera una total dependencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pues “el Ejecutivo es simplemente un delegado cuyo nombramiento es facultad de la Asamblea”¹³. Esta forma de gobierno tiene una variante que ha sido llamada *directorial*, ya que en casos como el de Suiza, el Gobierno (Consejo Federal o Directorio, órgano colegiado titular del Poder Ejecutivo) ejerce el liderazgo político con el contrapeso de un constante control político por medio de los electores.

Como ya mencioné, el control parlamentario –entendido desde una perspectiva amplia– puede estar presente en las formas de gobierno presidencial y parlamentario, pero es necesario tomar en cuenta las características particulares de cada una de ellas, sobre todo en cuanto al titular del gobierno se refiere. A decir del Dr. Diego Valadés:

desde su origen, los sistemas constitucionales [en América Latina] adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. [Así], en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos [hacia los titulares del poder ejecutivo]¹⁴.

11 La Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave la nombra como nueva doctrina del control parlamentario. Véase ob. cit., p. 29.

12 Véase Francisco Rubio Llorente. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 219-222.

13 Susana Thalía Pedroza de la Llave, ob. cit., p. 36.

14 *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Discurso de ingreso*, México, El Colegio Nacional, 2007, p. 21.

Sin embargo, agrega el mismo autor:

De manera paradójica, en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos. [Por ello, actualmente] en numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión “separación” o “división” de poderes. [Así pues], 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. [En consecuencia] 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 parlamentario¹⁵.

Los países que tienen una forma de gobierno parlamentario cuentan con medios de control en sentido estricto y amplio, ya que el titular del gobierno tiene, entre otras, las siguientes particularidades:

- a. Igualdad formal y política entre el Ejecutivo y el Parlamento.
- b. El Parlamento designa al primer ministro jefe del gobierno.
- c. El Poder Ejecutivo es dual, se compone de un jefe de Estado, más protocolario que político, e irresponsable ante el Parlamento, y un jefe de Gobierno o primer ministro que sí responde políticamente frente a la representación nacional.
- d. El Gobierno forma parte del Parlamento de manera jurídicamente lícita y políticamente necesaria.
- e. El Gobierno está piramidalmente conformado, con la consecuente concentración del poder gubernamental, en este caso, en la figura del primer ministro¹⁶.

Actualmente, debido a la cercanía y vinculación que han tenido las diversas formas de gobierno –imperantes en Occidente–, predomina una visión amplia del control parlamentario, sobre todo porque éste “ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras”¹⁷. De ahí que, para entender el control parlamentario en nuestros días es importante, más que la forma de gobierno, la forma en que se presenta dicho control, diferenciando entre el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento:

15 *Ibíd.*, pp. 21-24.

16 Rodrigo Cervera Aguilar y López. “Medios de control parlamentario del Poder Ejecutivo”, en *Quórum Legislativo*, n.º 74, enero-marzo de 2003, pp. 93-94.

17 Manuel Reyes Aragón, *ob. cit.*, p. 150.

En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara; en el segundo, a través de las actividades de los parlamentarios individuales o los grupos parlamentarios desarrolladas en la cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. En este último caso, aunque no se produzca una decisión de la cámara con efectos negativos para el gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión parlamentaria influye en la opinión pública [control social o control político electoral]; el Parlamento, entonces, es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en la propia cámara) donde pueden operar sus más importantes efectos¹⁸.

Finalmente, en cuanto al empleo de la expresión control parlamentario tanto en los sistemas presidenciales como parlamentarios, esto lo explica la Dra. Lucero Ramírez León¹⁹ de la siguiente manera:

El uso del concepto “control parlamentario” y no “control legislativo” se justifica por dos ideas básicas, [...]: la primera es que, debido al crecimiento de la tecnocracia y por la propia estructura del Ejecutivo, el Parlamento, Congreso o Asamblea, independientemente del régimen de gobierno de que se trate, ya no sólo tiene como actividad la función legislativa, sino que realiza además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones, como la de dirección política, la deliberativa, la informativa, la de control, entre otras; la segunda es que el término “legislativo” remite a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley²⁰.

2. CONTROL PARLAMENTARIO EN EL MÉXICO DEL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX el control parlamentario en México se configuró a partir de tres documentos constitucionales: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836 y la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 con sus reformas²¹, siendo ésta la de mayor influencia para la Ley Fundamental de 1917. Es importante advertir

18 Ídem.

19 Dicha autora refiere que retoma a la Dra. Susana Thalia Pedroza de la Llave.

20 Lucero Ramírez León. “Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo”, en Raúl López Flores *et al.* (coords.). *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, LXI Legislatura, 2011, p. 389, nota 10.

21 Debe tenerse en cuenta que en México previo al texto constitucional de 1824 tuvieron vigencia la Constitución promulgada en Cádiz (España) el 19 de marzo de 1812, misma que fue promulgada y jurada en México el 30 de septiembre de 1812; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, también llamada Constitución de Apatzingán (en atención a que fue sancionada y promulgada, precisamente, en la localidad de Apatzingán donde había sido instalado el Palacio Nacional) y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.

que las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 no introducen cambios significativos en materia de control parlamentario en relación con las Leyes Constitucionales de 1836; además, una vez que la república centralista llegó a su fin con el Plan de la Ciudadela (1846), la Constitución Federal de 1824 fue restablecida a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. En el *inter* de la nueva Constitución federalista de 1857 se expidieron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución en 1853^[22] y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856^[23], pero en ninguno de estos documentos se establecieron controles parlamentarios diversos a los consagrados en los textos constitucionales previos.

Pese a que las constituciones de 1824 y 1836 se consideran distintas porque la primera es federalista y la segunda centralista, ambas regularon el control parlamentario casi de forma idéntica, por ejemplo, tanto el Supremo Poder Ejecutivo como los ministros de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el Congreso General, aunque con procedimientos diversos. De igual forma, los referidos textos constitucionales mantuvieron las facultades del Congreso para decretar los gastos anuales y las contribuciones, examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales, autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, crear o suprimir toda clase de empleos públicos, así como aprobar toda clase de tratados –inclusive los concordatos con la Silla Apostólica.

Sin embargo, en la Carta Magna de 1836 son separadas las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, quedando a cargo de la Cámara de Diputados el confirmar los nombramientos que hiciera el Gobierno para los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda y vigilar por medio de una Comisión inspectora el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda; por su parte, la Cámara de Senadores aprobaría los nombramientos que hiciera el Poder Ejecutivo para enviados

22 Estas Bases solamente se encargaban de reglamentar el despacho de los negocios de las cinco secretarías de Estado del Gobierno: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; Hacienda.

23 El Estatuto tiene la estructura de una constitución, ya que por una parte dispuso una serie de derechos humanos relacionados con la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad; y, por otra, reguló diversos aspectos relativos al gobierno general, al ministerio o las Secretarías de Estado, al Poder Judicial, a la Hacienda Pública y a los gobernadores de los Estados, Distritos y Territorios; sin embargo, debido a que el punto 5.º del Plan de Ayutla subordinó la integración del Congreso extraordinario a las elecciones que debía convocar el Presidente Interino, no se integraron disposiciones relacionadas con el Poder Legislativo. Véase *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, 9.ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. I. Historia constitucional, p. 203.

diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa.

La Constitución Política de la República Mexicana, expedida el 5 de febrero de 1857²⁴, reiteró —a semejanza de la Constitución de 1824— que al momento de que el Congreso realizaba la apertura de sus sesiones, el presidente de la Unión debía asistir y pronunciar un discurso manifestando el estado que guardaba el país. En concordancia con ello, también los secretarios del Despacho, una vez abiertas las sesiones del primer periodo, debían asistir al Congreso y dar cuenta del estado de sus respectivos ramos.

Aunado a ello, el presidente de la República y los ministros de la Corte Suprema de Justicia debían prestar juramento ante el Congreso, pero en su elección ya no intervendría el Poder Legislativo, porque “la corte de justicia, cuyas altas funciones se dirigen a mantener la concordia y a salvar el derecho, [sería] instituida por el pueblo; y el presidente de la República [sería] el escogido de los ciudadanos mexicanos”²⁵, toda vez que, para ambos casos, el texto constitucional consagró la elección indirecta en primer grado.

En cuanto a empleos públicos y ratificación de nombramientos se refiere, el Congreso mantuvo la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la federación, así como la ratificación de los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada nacional, aunque todos estos podían ser removidos libremente por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de igual forma, con toda libertad nombraba y removía libremente a sus secretarios del Despacho.

También se mantuvieron como facultades del Congreso otros medios de control como: el tener que dar su consentimiento con el fin de que el Ejecutivo pudiera disponer de la Guardia Nacional; aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo; fijar las bases para que el Ejecutivo concediera patentes de corso; declarar (a través de una ley) la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; calificar la causa grave por la cual el presidente podía separarse del lugar de la residencia de los poderes federales y del ejercicio de sus funciones; suspender las garantías otorgadas en la Constitución en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grande peligro o conflicto.

Empero, el corte liberal y presidencial de la Ley Fundamental,

del análisis de su texto original [...] se pone de manifiesto sus acentuados rasgos ‘parlamentaristas’, no sólo por haberse establecido en ella un sistema unicameral,

24 Genaro García. *La Constitución Política Mexicana con todas sus adiciones y reformas*, México, Herrero Hermanos Editores, 1901, pp. 69-124.

25 Jorge Sayeg Helú, ob. cit., p. 460.

sino en virtud de haberse fortalecido considerablemente la acción del Legislativo, a costa de reducir, en consecuencia, la del Ejecutivo. [Convirtiendo...] al sistema presidencial [...] en un régimen parlamentario”²⁶.

De ahí que Emilio Rabasa considerase que el texto constitucional de 1857 “daba una franca superioridad al Legislativo y hacía imposible la actuación del Ejecutivo, restando, además, a éste, algunas de las facultades que tradicionalmente había tenido, y que lo desarmaban frente a la omnipresencia del Congreso”²⁷.

El 13 de noviembre de 1874 se llevó a cabo una reforma constitucional, a través de la cual se reincorporó la Cámara de Senadores al Congreso General; las facultades de éste se mantuvieron, pero de nuevo fueron establecidas facultades exclusivas a cada una de las cámaras legislativas, como había sucedido en textos constitucionales anteriores. Los aspectos presupuestales, hacendarios y de fiscalización fueron mantenidos para la Cámara de Diputados, agregándole el deber erigirse en colegio electoral para conocer del nombramiento del presidente de la República, los magistrados de la Suprema Corte y los senadores por el Distrito Federal, así como calificar y decidir sobre las renuncias de los dos primeros; también haría lo mismo en el caso de licencias solicitadas, pero únicamente del presidente de la República.

Respecto al Senado, como se había determinado en otras constituciones, tenía a su cargo la ratificación de nombramientos diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y la Armada nacional; la aprobación de tratados y convenciones; autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República y dar su consentimiento para que el Ejecutivo pudiera disponer de la Guardia Nacional.

La Constitución federal de nueva cuenta fue reformada el 24 de abril de 1896, destacando –en el tema del control parlamentario– que en las faltas absolutas del presidente de la República sería el Congreso de la Unión, reunido en el local de la Cámara de Diputados, quien elegiría al presidente sustituto; cuando las faltas fueran temporales, también el Congreso nombraría al presidente, pero con el carácter de Interino, quien debía ejercer el cargo tan sólo mientras durase la falta temporal. Es importante recordar que en el texto original de 1857 cuando se presentase la falta temporal o absoluta del presidente de la República (mientras se elegía uno nuevo), su ausencia era cubierta por el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

26 *Ibíd.*, pp. 469 y 470.

27 Citado por *ibíd.*, p. 470.

3. CONTROL PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU EVOLUCIÓN HASTA INICIOS DEL SIGLO XXI

El 6 de diciembre de 1916 Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, presentó el proyecto de Constitución, el cual sería discutido, modificado y aprobado el 31 de enero de 1917. Durante esos dos meses de trabajo, el Congreso Constituyente optó por reforzar el sistema presidencial, pues a decir del diputado David Pastrana Jaimes:

por los abusos del Poder Legislativo hemos puesto trabas, hemos encadenado al poder Legislativo, [...] hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro Poder²⁸.

De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857 conservó los medios de control parlamentario confeccionados en la Carta Magna de 1857 con sus reformas, pero eliminó algunos de ellos en favor del Poder Ejecutivo. Así, las facultades exclusivas de las cámaras se mantuvieron a imagen y semejanza de la Constitución liberal de 1857, aunque aumentaron los funcionarios que el presidente de la República podía nombrar y remover libremente, ya que a los secretarios del Despacho se sumaron el procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal y los gobernadores de los Territorios, el procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios. Además, se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo Federal de asistir a la apertura de sesiones del Congreso General para que manifestara el estado que guardaba el país; no obstante, esa exigencia se mantuvo en el caso de los secretarios del Despacho²⁹.

El Poder Legislativo de nueva cuenta participaría –con carácter de Colegio Electoral– en la integración de la Suprema Corte de Justicia, eligiendo de entre los candidatos que previamente hayan propuesto cada legislatura de los Estados³⁰. Asimismo, el sistema de sustitución presidencial fue perfeccionado, ahora por la falta absoluta sería designado un presidente interino o sustituto de acuerdo al momento en que se presentase la ausencia: (a) si ésta sucede durante los dos primeros años del período presidencial, el Congreso nombraba un interino y convocaba a elecciones presidenciales; (b) cuando la

28 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 2016, t. II, pp. 437-438.

29 Esta obligación se ha conservado y ampliado a los directores de entidades paraestatales.

30 A partir de 1994 la facultad para designar ministros de la Suprema Corte se confirió a la Cámara de Senadores, la cual los elegiría de entre la terna sometida a su consideración por el presidente de la República. Véase *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

ausencia ocurriese en los dos últimos años del período, el Congreso designaba un sustituto que concluyese el período; (c) si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente elegía un presidente provisional mientras aquél se reunía. Además, para que el presidente de la República se ausentase del territorio nacional era necesario el permiso del Congreso de la Unión.

Pese a que los constituyentes de Querétaro optaron por fortalecer el sistema presidencial, la idea de incluir figuras propias del sistema parlamentario ha sido constante, desde el mismo año de 1917 –durante los trabajos de la xxvii Legislatura– fue presentada en la Cámara de Diputados una iniciativa, cuyo objetivo consistía en reformar a la Constitución Política de la República³¹ para cambiar el sistema presidencial por uno de corte parlamentario. En ese sentido, la iniciativa planteaba:

[...] la existencia de un Parlamento bicameral con duración de cuatro años, renovable por la mitad cada dos años. El período de sesiones sería doble del 1.º de marzo al 30 de junio y del 1.º de septiembre al 31 de diciembre. Sus facultades se desarrollarían casi en la misma manera que el Congreso de la Unión en un sistema presidencial, por lo que la gran diferencia estribaba en las extensas facultades que se le otorgaban a la Cámara de Diputados. Sólo esta Cámara contaba con los elementos característicos del parlamentarismo [...].

En cuanto a la estructura del Poder Ejecutivo, ésta fue sustancialmente cambiada y adecuada a los postulados del nuevo sistema. Se depositaría en un presidente de la República por conducto de un Consejo de Ministros.

La obligación fundamental de este presidente sería designar al funcionario que tendría el carácter de *presidente del Consejo*, el cual debería formar parte del Parlamento. Por su parte, este presidente del Consejo se encargaría de integrar al Consejo de Ministros o gabinete con la autorización del Parlamento³².

Con el paso de los años se han ido incorporando al sistema jurídico mexicano diversas instituciones del control parlamentario, mientras que otras se han perfeccionado. En este segundo caso se encuentra el tema presupuestal, hacendario y de fiscalización, toda vez que la aprobación de los ingresos y los egresos de la Federación ha sido reformado constantemente; en cuanto a la fiscalización, durante todo el siglo xx el órgano encargado de fiscalizar y controlar las cuentas públicas fue la Contaduría Mayor de Hacienda, pero antes de terminar la centuria fue sustituida por la Auditoría Superior de la

31 La iniciativa fue presentada en la sesión del 29 de diciembre, pero está fechada el 15 del mismo mes.

32 Manuel González Oropeza. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados, 2013, p. 37.

Federación, misma que sigue adscrita a la Cámara de Diputados y que goza de autonomía técnica y de gestión³³.

En relación con la asistencia del presidente de la República a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso General, ha existido un vaivén ya que a través de una primera reforma constitucional³⁴ el titular del Ejecutivo debía –de nueva cuenta– asistir al Congreso y presentar un informe por escrito del estado general que guardaba la administración, situación que en 1986 se precisó al señalar que asistiría a la apertura de sesiones ordinarias del primer período³⁵. Sin embargo, en 2008, debido a un congreso dividido, y cuya mayoría no era del mismo partido que el presidente de la República, se eliminó otra vez el deber del presidente de asistir al Congreso, limitando su obligación a presentar un informe por escrito, respecto del cual las cámaras podrán solicitar al presidente ampliar la información mediante preguntas por escrito³⁶.

De igual forma, la ratificación –por parte de alguna de las cámaras del Congreso– de nombramientos realizados por el presidente de la República ha sido revisada con el paso del tiempo; en 1928 se faculta al presidente para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, mismos que debían ser aprobados por la Cámara de Diputados³⁷; a partir de 1994 el procurador general de la República designado por el presidente debía ser ratificado por el Senado de la República³⁸, pero ahora, con la instauración de la Fiscalía General de la República, que goza de autonomía constitucional, la Cámara de Senadores será la encargada de designar al fiscal general³⁹.

Si bien los secretarios del Despacho son designados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo, existen dos supuestos de excepción: (1) el secretario del ramo en materia de Hacienda debe ser ratificado por la Cámara de Diputados⁴⁰ y (2) cuando el presidente opte por un gobierno de coalición, los nombramientos que haga de los secretarios de Estado serán ratificados por el Senado⁴¹. También en el caso de los diversos órganos constitucionales

33 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999.

34 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 24 de noviembre de 1923.

35 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 1986.

36 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto de 2008.

37 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928.

38 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

39 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

40 Esto rompe “con una de las facultades más arraigadas del poder presidencial: el nombramiento y la remoción libre de los integrantes del gabinete”. Carlos Alberto Aguilar Blancas. “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”, en *Estudios Políticos*, n.º 51, julio-diciembre de 2017, p. 48, <http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n51a03>.

41 Aunque, de acuerdo con la fracción II del artículo 76 de la Constitución federal, están exentos de tal ratificación los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del secretario de Relaciones Exteriores; los embajadores y cónsules generales; los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores; los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de

autónomos, debido a su naturaleza *sui generis*⁴², el nombramiento de sus titulares requiere la aprobación de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, ejemplo de ello son los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral y el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes serán designados por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente⁴³.

En 1977, como parte de la reforma política, se facultó a las cámaras del Congreso de la Unión para crear comisiones de investigación⁴⁴, siendo dos los objetivos que se buscaron:

(1) era necesario, dado que se han multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos; (2) el párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo⁴⁵.

Por otra parte, con el cambio en el formato del informe presidencial llevado a cabo en 2008 también se incluyeron las interpelaciones o preguntas que debían responder los secretarios de Estado, el procurador general de la República, los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como los titulares de los órganos autónomos en el caso de que se discuta una ley o estudie un negocio relacionado con sus áreas o actividades. Asimismo, se facultó a las cámaras del Congreso General para solicitar información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno

telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

42 Es importante tomar en cuenta que los órganos constitucionales autónomos son susceptibles de control parlamentario, “tanto por su ubicación constitucional o por su naturaleza jurídica como por su «relación de instrumentalidad», [...] respecto del Gobierno a pesar de la independencia (relativa) con que actúan respecto del mismo y de su estructura u organización administrativa alejada de los parámetros clásicos de la Administración Pública”. Josep López de Lerma i López. “Agencias independientes. Origen, naturaleza jurídico-constitucional y control parlamentario”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 56, 2002, p. 38, <https://revista.cortes-generales.es/rcg/article/view/896/339>.

43 Otros organismos en donde participan las cámaras legislativas para la designación de sus integrantes son: la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Banco de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

44 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

45 Cecilia Judith Mora-Donatto. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1998, p. 232.

federal a través de preguntas por escrito, las cuales deben ser atendidas en un plazo no mayor de quince días⁴⁶.

El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional tiene como base el Plan Nacional de Desarrollo, mismo al que deben sujetarse obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, razón por la cual será elaborado por el Ejecutivo Federal, pero debe ser aprobado por la Cámara de Diputados. De igual manera, el presidente tiene que presentar al Senado la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para su aprobación, así como informar anualmente sobre el estado que guarde la misma⁴⁷. Otros dos aspectos, aún de mayor relevancia, en donde el Congreso de la Unión ejerce control sobre el presidente de la República, pues se trata de facultades extraordinarias⁴⁸, cuales son:

- La restricción o suspensión, en todo el país o en lugar determinado, del ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

- El aumentar, disminuir, suprimir o crear las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país⁴⁹.

La sustitución presidencial –configurada desde 1917– solamente cambió la periodicidad por la cual sería designado al sustituto, pues la ausencia absoluta del titular del ejecutivo debía ocurrir durante los últimos cuatro años del período⁵⁰. Sin embargo, por medio de una reforma constitucional (realizada en 2012) la institución del presidente provisional cambia radicalmente, toda vez que actualmente las personas que pueden encargarse provisionalmente de la Presidencia de la República son: (1) ante la falta absoluta, en tanto el Congreso nombra al interino o sustituto, el secretario de Gobernación asumirá la titularidad del Poder Ejecutivo; y (2) cuando la falta se presentara al comenzar el periodo presidencial, ya sea porque la elección presidencial no estuviese hecha o no haya sido declarada válida, asumirá el cargo el presidente de la Cámara de

46 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto de 2008.

47 Véanse los artículos 74, fracción VII, y 76, fracción XI, de la Constitución General de la República.

48 Artículos 29 y 131 constitucionales. La primera de estas facultades fue incorporada en el texto original de 1917, en términos análogos a la Constitución de 1857; en tanto que la segunda fue integrada a la Carta Magna a través de una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1951.

49 Véase Susana Thalía Pedroza de la Llave, ob. cit., pp. 196-197.

50 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933.

Senadores mientras el Congreso designa al Presidente Interino⁵¹. Además, en caso de haberse revocado el mandato del presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso⁵².

En fin, como ha podido apreciarse, durante los más de cien años de vigencia de la Constitución dada en Querétaro han sido modificados e incorporados en el sistema jurídico-político mexicano una serie de medios de control parlamentario –en sentido amplio–, algunos de los cuales al ser implantados en México fueron trasmutados y, en ciertos casos, perdieron su naturaleza, ejemplo de ello son las interpelaciones y las preguntas parlamentarias⁵³. No obstante, al día de hoy el Congreso de la Unión cuenta con un abanico amplio de herramientas para ejercer control sobre el Poder Ejecutivo, entramado que incluye la ratificación o designación de funcionarios, aprobación de programas y la propia sustitución del presidente de la República⁵⁴.

4. LA PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

En 1964 se implantó, por medio de reforma al artículo 52 constitucional⁵⁵, el sistema de diputados de partido, lo cual representó el antecedente del

sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se introdujo con la reforma de 1977 [...] y que ha prevalecido hasta nuestros días. Los diputados de partido marcaron el inicio del largo proceso del pluralismo político en el Poder

51 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 2012.

52 Este supuesto fue incorporado al texto constitucional por medio de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre de 2019.

53 Véase Fernando Santaolalla, ob. cit., pp. 398-414. La interpelación como medio control en los sistemas parlamentarios tiene como característica la posibilidad de sancionar al sujeto interpelado (gobierno) a través de una moción; sin embargo, en el caso de México, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es omisa respecto a esta figura, mientras que el Reglamento de la Cámara de Diputados la limita al caso de los servidores públicos señalados en los artículos 69 y 93 de la Constitución federal, sin indicar cual es el procedimiento necesario para llevar a cabo la interpelación. En cuanto a la pregunta parlamentaria, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tampoco hace referencia a ella; en cambio, el Reglamento de la Cámara de Diputados la regula en el capítulo quinto del título cuarto, aunque las limita a los servidores públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución federal, que sean por escrito (pese a que el propio reglamento en el tema de las “comparecencias en comisiones” establece la posibilidad de que se realicen a los funcionarios comparecientes preguntas [artículo 198, numeral 4]) y solamente relativas a las áreas de política interior, política exterior, política social y política económica; además, las preguntas deberán referirse a un solo tema de interés general.

54 La Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave enlista 23 “facultades de control del Congreso de la Unión, de sus cámaras o, en sus recesos, de la Comisión Permanente sobre el Ejecutivo que establece la Constitución”. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, pp. 233-237.

55 Véase *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1963.

Legislativo, primero en la Cámara de Diputados y luego en el senado con la reforma de 1993⁵⁶.

Dicho pluralismo tuvo su punto de inflexión el año de 1997, cuando en la Cámara de Diputados el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría absoluta⁵⁷, pues durante la LVII Legislatura (1997-2000) solamente contaron con 239 diputados, de los 500 que integran dicha cámara⁵⁸.

La anterior situación perduró durante 21 años (1997-2018)⁵⁹, período en el cual se vivió “una nueva etapa del Poder Legislativo: el funcionamiento de los gobiernos divididos a nivel federal”⁶⁰. Este escenario generó una nueva dinámica en el Congreso de la Unión, lo cual inició con un nuevo marco jurídico interno, esto es, la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 3 de septiembre de 1999. Así, desde 1997 los acuerdos entre las diversas fuerzas políticas –representadas en la Cámara de Diputados– fueron una necesidad para lograr un “equilibrio estable”⁶¹. Ejemplo de ello ha sido el tema de la integración de comisiones y comités, ya que los partidos políticos quieren presidencias y secretarías de comisiones, en proporción a su número de diputados.

También la vigilancia y el control respecto al Poder Ejecutivo se vieron imbuidos en esa transición de un Poder Legislativo con mayorías absolutas

56 Emilio Rabasa Gamboa. “Las reformas constitucionales en materia político-electoral”, en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1998, p. 150.

57 A partir de la LIV Legislatura (1988-1991) el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada, de dos tercios, para poder reformar la Constitución federal por sí solo.

58 En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual se convirtió en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y para 1946 se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI); desde su nacimiento este instituto político resultó vencedor en las elecciones presidenciales y logró tener la mayoría de legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, cuestión que se agudizó en las elecciones federales de 1976, ya que el sistema político mexicano se mostró como “un sistema de partido hegemónico que acaparó las diversas posiciones políticas: la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, la mayoría de los escaños y curules, las gobernaturas de los 31 estados y en todos los municipios”. César Camacho. *El poder legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 2018, t. 1, p. 341. Es por ello que la referida reforma de 1977 fue un gran paso para buscar que el Poder Legislativo en México se convirtiera en contrapeso frente al Poder Ejecutivo, revitalizando los medios de control parlamentario en el período 1997-2018.

59 Durante ese período “México se ha acostumbrado a observar unas cámaras que en gran medida discuten, dialogan y asumen acuerdos que difícilmente se concretan, lo que se debe, entre otras circunstancias, a los enormes intereses que ahí se debaten, a la forma de ver y entender el quehacer parlamentario, pero también a la falta de concreción en las tareas parlamentarias”. Carlos Alberto Aguilar Blancas, ob. cit., p. 45.

60 Efrén Arellano Trejo. “La transformación de la Cámara de Diputados”, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Documento de Trabajo n.º 134, 2012, p. 7. www3.diputados.gob.mx/Transformacion-Camara_Diputados-docto134.

61 Benito Nacif. “El fin de la Presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, citado idem.

a un congreso en donde solamente había minorías parlamentarias en cada una de las cámaras legislativas, con lo cual la alternancia en ambos poderes federales –por medio de la contienda electoral– se volvió una realidad desde el año 2000 y, con ello, sería posible considerar que en México “lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión”⁶².

De tal forma, el gobierno federal tuvo que trabajar apoyado en las minorías parlamentarias⁶³, pues “los grupos minoritarios más pequeños han mantenido una actitud más cooperativa con el Gobierno o más competitiva (fiscalizadora), dependiendo de los acuerdos a los que haya llegado con éste a fin de garantizarle una mayoría necesaria dentro de la Cámara”⁶⁴. En este contexto, en las últimas dos décadas del presente siglo han sido incorporados y perfeccionados medios de control parlamentario a través del diálogo y los acuerdos, siendo actores relevantes en ellos las minorías parlamentarias⁶⁵. Al respecto, la Dra. Mora-Donatto enlista los siguientes medios de control en donde tales minorías están llamadas a desempeñar un papel relevante:

- El procedimiento de creación de normas con rango de ley.
- Controles financieros o económicos.
- Participación de las cámaras en los nombramientos presidenciales.
- Comparecencias del Gobierno frente al Congreso.
- Control sobre los viajes presidenciales.
- Investigaciones parlamentarias.
- Preguntas e interpelaciones⁶⁶.

62 Cecilia Mora-Donatto. “Oposición y control parlamentario en México”, en *Cuestiones Constitucionales*, México, n.º 23, julio-diciembre de 2010, p. 127.

63 El ejemplo más representativo de esta situación se presentó en el año 2012 a través del convenio político denominado “Pacto por México”, pues “el arreglo político se convirtió en un instrumento para facilitar el diálogo constructivo y la generación de consensos entre el Poder Ejecutivo y las principales expresiones político-partidarias con presencia en el Legislativo. Un acuerdo de amplio espectro que en un ambiente de respeto e inclusión permitiera una negación cuya finalidad fuera el fortalecimiento y crecimiento de la nación”. César Camacho, ob. cit., t. II, p. 204.

64 Rosario Serra Cristóbal. “Pequeñas minorías y control parlamentario”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, España, n.º 21, 2009, p. 105, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3120639>.

65 En este esquema de gobiernos divididos, el Congreso ha retomado gran parte del terreno cedido al Ejecutivo, en lugar de esperar a que este último prepare las propuestas para después revisarlas y aprobarlas, como sucedía en la época del PRI, el Congreso empezó a tomar la iniciativa. Carlos Alberto Aguilar Blancas, ob. cit., p. 44.

66 Cecilia Mora-Donatto, ob. cit., pp. 131-146.

Es importante mencionar que, derivado de las elecciones federales de julio de 2018, surgió un escenario político inédito en el México del siglo XXI: el presidente de la República y la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados pertenecen al mismo partido político⁶⁷. Tal situación incidió directamente en los medios de control parlamentario, ya que “la eficacia que han tenido estos medios en la vida parlamentaria mexicana se ha visto mediatizada por la coincidencia de un mismo partido en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores [...] y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control”⁶⁸.

Entonces, las minorías parlamentarias y su rol en los medios de control de nuevo ha cambiado en México, asumiendo –como había sucedido hasta la década de los noventa– la función de control y fiscalización (control competitivo) o de obstruccionismo de minorías; a través de la primera “la minoría se encuentra capacitada para obligar al Gobierno a someterse a examen y evaluación”⁶⁹; mientras que la segunda,

dentro de los límites reglamentarios, [se] ejercita contra el Gobierno y la mayoría parlamentaria, normalmente con el objetivo de dilatar la adopción de un determinado acuerdo. Pero dicho obstruccionismo puede producirse igualmente en el ámbito del control político sobre el Gobierno y la Administración. La actitud obstruccionista esconde tras de sí una voluntad de crítica, fiscalización o *indirizzo* del ejecutivo⁷⁰.

Sin embargo, se debe tener presente que

Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece (el control) inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria⁷¹.

67 Si bien es cierto que los resultados electorales, que consignó el Instituto Nacional Electoral (INE), no dieron la mayoría al Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), los reacomodos políticos –una vez instaurada la LXIV Legislatura federal– permitieron a ese partido contar con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados: 258 legisladores, lo que representa el 51,6% del total de diputados. Véase Cámara de Diputados, *Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario*, http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php.

68 Cecilia Mora-Donatto, ob. cit., p. 130.

69 Rosario Serra Cristóbal, ob. cit., p. 104.

70 *Ibid.*, p. 106.

71 W. Steffani, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, citado por Antonio Embid Irujo. “El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría

De tal manera, “el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión”⁷². Lo anterior se puede corroborar, en nuestro país, al revisar la legislación interna del Poder Legislativo federal, en donde las disposiciones que regulan la integración de los órganos de gobierno de ambas cámaras del Congreso de la Unión dan preponderancia a los partidos políticos que hayan obtenido la mayoría de integrantes⁷³.

Así las cosas, se puede vislumbrar que durante los próximos años los medios de control, en donde la mayoría parlamentaria tiene la batuta para su ejercicio y eficacia, pasarán por la opinión –sino es que por la aprobación– del presidente de la República, restándoles peso a las minorías parlamentarias, pues en 2019 el coordinador parlamentario de Morena declaró a la prensa –tras la disputa por la reforma constitucional en materia educativa– que “nosotros somos la bancada del presidente de la República y vamos a apoyar los acuerdos que él tenga, traduciéndolos aquí en leyes, porque venimos de la misma plataforma, compartimos la misma plataforma legislativa”⁷⁴. Esta situación se ha repetido en diversas ocasiones y en distintos asuntos tanto en el Pleno de las cámaras como en sus comisiones y comités.

Ante este panorama, las minorías parlamentarias deben asumir un papel aún más activo en el control parlamentario, porque

[...] sin una integración pluralista de las cámaras parlamentarias, las funciones de control y fiscalización carecen de eficacia, pues no es viable que un grupo político hegemónico o único se controle a sí mismo. Por ello se han establecido instrumentos para garantizar la intervención de la oposición, instrumentos que conforman lo que se ha llamado la “oposición garantizada”, y que se traducen en una legislación electoral confiable; el establecimiento, cuando es necesario, de la representación proporcional; la integración pluralista de las comisiones parlamentarias; la posibilidad de los sectores de minoría de acudir a los tribunales constitucionales para impugnar los ordenamientos aprobados por las mayorías, etcétera⁷⁵.

Un medio de control fundamental son las comisiones de investigación, las cuales han sido poco utilizadas, sobre todo por su diseño y porque, debido a

parlamentaria. Algunas reflexiones”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, 1992, p. 11, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/137/408>.

72 Ídem.

73 Véanse artículos 31, numeral 3; 35, numeral 1; 37, numeral 4; y 81, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

74 Comunicación Social, Cámara de Diputados, “Morena es ‘la bancada del Presidente’, aprobará leyes educativas hechas en Palacio”, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Monitoreo-de-Medios/2019/09-Septiembre/18/18-septiembre-2019-16-07-00>.

75 Héctor Fix-Zamudio. “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1994, p. 33.

una errónea interpretación, se considera necesaria la aprobación del Pleno para crear la comisión de investigación, si bien el texto constitucional no contempla una exigencia de tal naturaleza; por tal razón, es necesario plantear algunas cuestiones que permitan transformarlas en una herramienta de mayor peso en el congreso mexicano y convenientes para ejercer el control sobre el gobierno.

En principio, será importante reducir el número de legisladores indispensables para solicitar la creación de una comisión de investigación, dando margen a que una o dos minorías parlamentarias puedan por sí mismas solicitar la constitución de una comisión, ello a partir de considerar la pluralidad política que hoy existe en el Poder Legislativo federal (por ejemplo, en la anterior legislatura [LXIV] la Cámara de Diputados contó con ocho grupos parlamentarios, mientras que en la actual [LXV] hay siete). De igual forma, debe explicitarse el órgano camaral que aprobará su creación, en virtud de que la norma constitucional no lo determina, y considerar que es el Pleno quien deba tomar esa decisión, da como resultado una interpretación restrictiva que afecta a las minorías parlamentarias y al propio medio de control⁷⁶.

La integración de las comisiones de investigación y de sus juntas directivas así como sus decisiones también deben estar determinadas en atención a las fuerzas políticas representadas en las cámaras, pero dejando fuera la posibilidad de utilizar la figura del voto ponderado, formándolas de modo equitativo con igual número de legisladores por grupo parlamentario y las resoluciones tomadas por la mayoría de sus integrantes, advirtiendo el supuesto de empate y la salida ante tal situación; todo ello con la finalidad de darle eficacia, porque de otra forma, seguirán siendo las comisiones de investigación un medio en manos de las mayorías parlamentarias.

También el objeto u objetos a investigar debe ampliarse, incluso ser tan grande el abanico de opciones como sucede en el caso de la Constitución española, en donde “el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público” (artículo 76)⁷⁷. Las facultades pueden mantenerse a imagen y semejanza de las actuales comisiones legislativas, esto es, de comparecencia de funcionarios —e incluso de particulares—⁷⁸ y la solicitud de información por escrito. Por último, los resultados presentados por las

76 En 1998 la Dra. Mora-Donatto consideró que el número de legisladores señalado por la Constitución para crear una comisión de investigación era razonable, toda vez que “esta situación encuentra correspondencia en la confirmación de las más recientes legislaturas, pues en los últimos nueve años (1988-1997) la oposición ha tenido abierta esta posibilidad y la seguirá teniendo en la presente legislatura (LVII)”. Además, “ninguna condición más debe exigirse para que una comisión de investigación empiece a funcionar, tan sólo las que importan al ámbito de su trabajo interno (elaboración del plan de trabajo, aprobación de la mesa, etcétera)”. Cecilia Judith Mora-Donatto, *ob. cit.*, p. 274.

77 *Ibíd.*, p. 276.

78 Véase *ibíd.*, p. 277.

comisiones de investigación deben tener una vinculación, ya sea judicial, administrativa o política, más allá de simplemente enviárselos al presidente de la República⁷⁹.

Otro medio de control que tiene un potencial poco explotado es la facultad que tienen los legisladores para requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, sobre todo porque a través de ella pueden tomarse acciones legislativas de diversa índole, por ejemplo presentar iniciativas, puntos de acuerdo, fundamentar dictámenes e incluso “poner de manifiesto los incumplimientos del programa electoral del gobierno o realizar una crítica de su actuación con el fin de debilitar la confianza de éste ante su propio electorado y erosionar su estabilidad”⁸⁰.

Si bien la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos restringe la posibilidad de solicitar información a los presidentes de las comisiones, cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender conforme a los ordenamientos aplicables o que las rigen⁸¹, el Reglamento de la Cámara de Diputados determina como uno de los derechos de los diputados y diputadas el solicitar cualquier información a los poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal⁸².

En consecuencia, la relevancia de este medio de control consiste en que cada legislador puede obtener informes, datos o documentos de la administración pública federal, órganos constitucionales autónomos e incluso el Poder Judicial federal; ello sin necesidad de contar con autorización de su grupo parlamentario u órgano de gobierno de las cámaras. Después de todo, *mutatis mutandis*, “podría decirse que corresponde a las Cortes la titularidad formal del control, y a los miembros de las Cortes (y singularmente a la minoría), la titularidad material”⁸³.

5. REFLEXIONES FINALES

En la doctrina parlamentaria se han descrito dos sentidos o conceptos del control parlamentario, teniendo en cuenta que éste debe atender a las particularidades de las formas de gobierno, pues de lo contrario en los sistemas de corte presidencial no cabría la idea de dicho control, debido a la falta de

79 Ídem.

80 Rosario Serra Cristóbal, ob. cit., p. 105.

81 Véanse artículos 45 y 97.

82 Véase artículo 6, fracción VIII. Las solicitudes de información a una dependencia gubernamental deben remitirse a la dependencia gubernamental que corresponda para ser atendida (artículo 79, fracción III del numeral 3).

83 Luis López Guerra. “El titular del control parlamentario”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 163.

consecuencias jurídicas directas. De ahí que en algunos países, como México, existan mecanismos catalogados bajo una noción de control parlamentario, cuyas características se enmarcan en un sentido amplio del término.

Las constituciones mexicanas del siglo XIX establecieron diversas facultades al Poder Legislativo para vigilar y fiscalizar al Poder Ejecutivo, salvo en el caso del segundo imperio (1853 y 1855), ya que el mismo funcionó como “una dictadura sin congreso que expidiera legislación (aunque, en la letra, se suponía que era un orden republicano)”⁸⁴. Durante la referida centuria los constituyentes mexicanos optaron en algunas ocasiones por dotar de mayor fuerza de control al Congreso, pero en otras se viró y el presidente de la República sería dotado con enorme poder.

La Constitución mexicana de 1917 continuó con el modelo liberal precedente, aunque se consideró conveniente generar un sistema presidencial más fuerte, con medios de control semejantes a la Carta Magna de 1857, pero atenuados respecto a ésta. Debido a ello, durante gran parte del siglo XX (1934-1997) el titular del Poder Ejecutivo generó y mantuvo notable influencia en ambas cámaras del Congreso de la Unión, lo cual tuvo su final en 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados⁸⁵.

Durante las décadas siguientes (1997-2018) el Congreso mexicano generó una nueva dinámica, en donde las minorías parlamentarias tuvieron una participación mayor y distinta: la de control-cooperación. En esos años, en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo predominaron el diálogo y los acuerdos, las herramientas del control parlamentario adquirieron una dimensión distinta, incluso incidiendo en una facultad del presidente de la República que parecía inasequible para algunas de las cámaras legislativas: el libre nombramiento de los integrantes del gabinete.

A raíz del escenario político-electoral que dejó el proceso electoral de julio de 2018 (en donde el candidato ganador a la Presidencia de la República y más de la mitad de los legisladores en la Cámara de Diputados eran del mismo partido político)⁸⁶, el porvenir del control parlamentario en México se torna sinuoso, toda vez que se ha generado una relación simbiótica entre

84 María Eugenia Vázquez Laslop. “Las leyes del segundo imperio mexicano (1863-1867): apuntes para el estudio de su textualidad”, en *Cuadernos de la Alfal*, n.º 8, septiembre de 2016, p. 224, https://www.mundoalfal.org/sites/default/files/revista/08_cuaderno_018.pdf.

85 Véase Carlos Alberto Aguilar Blancas, *ídem*.

86 Estos resultados se repitieron en menor medida en la jornada electoral de junio de 2021, pues si bien el partido Morena no obtuvo por sí mismo el mayor número de votos –35.33%– ni el mayor número de legisladores en la Cámara de Diputados –201–, junto a sus aliados electorales en esas elecciones –el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)– alcanzan la mayoría en la Cámara de Diputados, ya que suman 274 diputados de un total de 500. En dicho proceso electoral solamente fueron electos diputados federales, pues la Cámara de Senadores en México se renueva cada seis años.

el presidente de la República y las mayorías representadas en el Congreso de la Unión, pues tras los resultados en las urnas la mayoría parlamentaria y el titular del gobierno pertenecen a un mismo partido político, lo cual nos ha retrotraído en el tiempo y configurado –de nueva cuenta– un congreso mexicano reactivo, en términos de Michael Mezey⁸⁷.

Ante este escenario, dos instrumentos de control deben ser considerados fundamentales en los siguientes años: las comisiones de investigación y la solicitud de información y documentación; el primero requiere de una nueva configuración para permitir a las minorías parlamentarias contar con una herramienta que les faculte ejercer el control de forma real y eficaz; el segundo es parte de los derechos de los legisladores, quienes tienen plena autonomía para actuar sin necesidad de autorización, ya sea de un órgano de gobierno camaral o de sus grupos parlamentarios.

Por último, debo mencionar que el juicio político y la declaración de procedencia no fueron revisados en el presente estudio; en primer lugar, porque más que un medio de control parlamentario entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en México se ha utilizado para responsabilizar a un número amplio de servidores públicos, no únicamente al presidente de la República o a sus secretarios de Estado; en segundo término, la bibliografía en relación con dichas figuras es sumamente amplia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

REFERENCIAS

- Aguilar Blancas, Carlos Alberto. “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”, *Estudios Políticos*, n.º 51, julio-diciembre de 2017, pp. 36-56, <http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n51a03>.
- Aragón Reyes, Manuel. “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, n.º 23, 1986, pp. 9-39, <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8335/7971>.
- Aragón Reyes, Manuel. *Estudios sobre el parlamento*, México, UNAM, Cámara de Diputados, 2017.
- Barceló Rojas, Daniel Armando y Serna de la Garza, José María (coords.). *Memoria del seminario internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*, México, UNAM, Senado de la República, 2013.
- Barragán, José. “Sobre la vigencia en México de la constitución española de Cádiz de 1812”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, n.º 84, mayo-agosto de 2012, pp. 385-433, <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9208/8801>.
- Camacho, César. *El poder legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 2018, 2 ts.

87 *Ibíd.*, p. 44.

Cervera Aguilar y López, Rodrigo. “Medios de control parlamentario del Poder Ejecutivo”, *Quórum Legislativo*, n.º 74, enero-marzo de 2003, pp. 87-126.

Constitución federal de los Estados Unidos de América, con dos discursos del general Washington, estudio introductorio Manuel González Oropeza, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, 2013.

Documentos para la historia del México independiente. 1808-1938, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

El Poder Legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1994.

Embid Irujo, Antonio. “El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, 1992, pp. 7-30, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/137/408>.

Enríquez Fuentes, Gastón J. “La revaloración del control parlamentario en el sistema presidencial mexicano. Especial referencia a la operación de trasplantes institucionales entre las formas de gobierno”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 75, 2008, pp. 309-362, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/901/1366>.

Fernández Martín, Manuel. *Derecho parlamentario español, I*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.

Fernández Sarasola, Ignacio. “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, n.º 60, septiembre-diciembre de 2000, pp. 89-113.

García, Genaro. *La Constitución Política Mexicana con todas sus adiciones y reformas*, México, Herrero Hermanos Editores, 1901.

González Oropeza, Manuel. “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Anuario jurídico*, México, n.º 11, 1984.

González Oropeza, Manuel. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados, 2013.

La Constitución de Apatzingán: Carta Libertaria de las Américas, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, Juan Pablos Editor, 2014.

León Martínez, Felipe. *Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007.

Lerma i López, Josep López de. “Agencias independientes. Origen, naturaleza jurídico-constitucional y control parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 56, 2002, pp. 7-44, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/896/339>.

López Flores, Raúl *et al.* (coords.). *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, LXI Legislatura, 2011, pp. 387-407.

Melgar Adalid, Mario, *Separación de poderes*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

- Montero, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1998.
- Mora-Donatto, Cecilia. “Oposición y control parlamentario en México”, *Cuestiones Constitucionales*, México, n.º 23, julio-diciembre de 2010, pp. 121-151.
- Morales Arroyo, José María. “J. R. Montero y Joaquín García-Morillo: El control parlamentario, ed. Tecnos, Madrid, 1984”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 4, 1985, pp. 371-378, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1186/730>
- Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1998.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Pérez Tremps, Pablo. “El control parlamentario de la política exterior”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 15, 1988, pp. 29-57, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/412/288>
- Presno Linera, Miguel Ángel. “Sistema de partidos y control parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 46, 1999, pp. 91-109, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/392/184>
- Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- Ramírez León, Lucero. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2013.
- Ramírez, Manuel (ed.). *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español). Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Labor, 1978.
- Remiro Brotons, Antonio. *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- Sánchez de Dios, Manuel. “La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 57, 2002, pp. 99-131, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/945/449>
- Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- Sayeg Helú, Jorge. *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986)*, 2.ª ed., México, UNAM, INEHRM, 1987.

- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 24.^a ed., México, Porrúa, 2005.
- Torre Villar, Ernesto de la. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 2.^a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2010.
- Tur Ausina, Rosario. *El control parlamentario de los Decretos-leyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- Valadés, Diego. *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Discurso de ingreso*, México, El Colegio Nacional, 2007.
- Vázquez Laslop, María Eugenia. “Las leyes del segundo imperio mexicano (1863-1867): apuntes para el estudio de su textualidad”, en *Cuadernos de la Alfal*, n.º 8, septiembre de 2016, https://www.mundoalfal.org/sites/default/files/revista/08_cuaderno_018.pdf.
- Vázquez Ramos, Homero (coord.). *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014.