

La utilidad de las comparecencias ante el Poder Legislativo para la rendición de cuentas

IDEAS CLAVE

- > El desarrollo de comparecencias constituye una herramienta a disposición de los legisladores para la obtención de evidencia que les permita robustecer la toma de decisiones.
- > Estos ejercicios favorecen el cumplimiento de la función de escrutinio conferida al Poder Legislativo pues le permiten cuestionar a funcionarios del Ejecutivo sobre las decisiones y acciones emprendidas respecto de un tema de política pública.
- > Adicionalmente, las comparecencias están previstas en el marco jurídico mexicano como un mecanismo para evaluar la idoneidad de un candidato a un ocupar alguno de los cargos públicos que requieren la aprobación del Legislativo. Esto permite transparentar la decisión sobre su designación y debatir sobre la pertinencia de los perfiles.
- > Valorar la utilidad de las comparecencias como instrumento para la rendición de cuentas implica, por una parte, reflexionar sobre si los procedimientos para su ejecución promueven condiciones equitativas de participación, por ejemplo, entre legisladores de distintos partidos políticos. Por otra, acerca de si los cuestionamientos planteados en estos ejercicios se caracterizan por ser objetivos, relevantes y pertinentes dado el tema que se esté analizando.

I. Introducción

El desarrollo de comparecencias ante el Poder Legislativo es un instrumento mediante el cual las y los funcionarios pertenecientes a la administración del Poder Ejecutivo acuden a informar sobre los asuntos que están bajo su responsabilidad. Desde una perspectiva de pesos y contrapesos, esta práctica puede enmarcarse en las acciones dirigidas a promover una rendición de cuentas horizontal, es decir, a que los tres poderes cumplan con “la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente” (Ugalde, 2016: 38). La forma en la que esta vigilancia se lleva a cabo depende de los mecanismos y procedimientos establecidos para tal efecto. En este sentido, es interesante reflexionar sobre dos elementos relacionados con la realización de comparecencias en el ámbito del Poder Legislativo. El primero, su contribución para promover una rendición de cuentas horizontal efectiva. El segundo, su utilidad para enriquecer el debate público, a partir de la calidad de estos ejercicios.

Con este propósito, esta nota reflexiona sobre la utilización de este mecanismo en el contexto mexicano. En la primera parte se retoman algunas

de las principales discusiones identificadas en la literatura sobre las comparecencias. La segunda describe la forma en la que estos ejercicios se llevan a cabo en el H. Congreso de la Unión. Posteriormente, se presentan algunas recomendaciones sobre cómo potenciar su utilidad como mecanismo de rendición de cuentas. Por último, se expone una serie de reflexiones como mecanismo de rendición de cuentas.

II. ¿Cuál es la función de las comparecencias?

Como se señaló, desde la óptica de la rendición de cuentas horizontal, la realización de comparecencias de funcionarios del Poder Ejecutivo ante el Legislativo está relacionada con la capacidad -y la prerrogativa- de este último de cuestionar las decisiones y acciones emprendidas por el primero.

Es, principalmente a través de las comisiones legislativas, que se llevan a cabo estos ejercicios dirigidos a discutir y profundizar en la comprensión de las decisiones que se toman desde el ámbito del Ejecutivo. Realizar estas actividades en el marco de las comisiones responde a la lógica

de especialización que caracteriza a estos espacios, así como a que esto permite a sus miembros tener mayor autoridad sobre los asuntos que son de su competencia (Fuji Johnson *et al.*, 2017).

No obstante, dada la naturaleza política del ámbito legislativo, uno de los principales temas a tomar en cuenta en el desarrollo de comparecencias es la calidad y pertinencia de las preguntas que se realizarán. Al respecto, autores como Park (2016) advierten que, en este tipo de ejercicios, las y los legisladores pueden ser más proclives a establecer o defender su propia posición que a utilizarlos como un medio para allegarse de información.

Por lo anterior, el formato que se adopte para la realización de las comparecencias cobra especial relevancia. Sobre este particular, este autor señala también que el resultado de estos ejercicios puede “potencialmente iluminar a la audiencia a través de dichas comparecencias sobre el rol que tiene cada uno de los miembros de la comisión y la naturaleza del testimonio...” (Park, 2016: 23).

Esto, por tanto, subraya el hecho de que, en una arena predominantemente política, las posturas e ideologías influyen en el desarrollo de ejercicios como las comparecencias. En línea con esto, destaca lo señalado por Fortunato *et al.* (2017) en relación con la capacidad y el poder que ostenta quien preside una comisión para guiar controlar este tipo de audiencias.

El formato entonces establece las bases sobre las cuales se dará la discusión entre quien comparece y las y los legisladores. Esto implica, entre otros temas, definir criterios para la formulación de las preguntas, para informar a quien comparece sobre la dinámica de la sesión, así como determinar el conjunto de información que debe presentarse previamente. Por ejemplo, proveer de forma anticipada la información curricular de las comparecencias de las y los candidatos a ocupar un puesto gubernamental determinado para que, con

base en esta, puedan formularse cuestionamientos específicos.

En este sentido, es importante hacer una distinción respecto de las comparecencias del titular del Poder Ejecutivo y de miembros del gabinete. En el primer caso, un ejemplo que permite ilustrar este tema es el caso del Parlamento británico. El *Liasion Commitee* de la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) es precisamente la instancia ante la que comparece el primer ministro (generalmente tres veces al año) para ser cuestionado sobre temas de política pública (Bennister *et al.* 2017). Este comité está compuesto por los miembros del Parlamento que presiden el resto de los Comités (*Chairs*). Adicionalmente, este comité establece los lineamientos para las comparecencias que promuevan los otros comités (*Select Committees*) con los miembros del gabinete (Commons Select Commitee, 2018).

¿Cómo se llevan a cabo en el H. Congreso de la Unión?

El caso mexicano se caracteriza por un marco normativo robusto que regula la función del H. Congreso de la Unión para cuestionar al titular del Poder Ejecutivo, así como a funcionarios de su gabinete (ver tabla 1).

Este conjunto de disposiciones normativas muestra que, en ambas Cámaras, existen procedimientos diseñados para guiar la ejecución de este tipo de actividades. Una primera aproximación a la ejecución de las comparecencias se centra en que las y los funcionarios informen al Poder Legislativo del estado que guardan los temas bajo su competencia. En este sentido, destaca el caso del Presidente de la República, con su informe anual, el cual puede derivar en la comparecencia de funcionarios y funcionarios del gabinete para ampliar la información presentada en el documento.

Tabla 1. Marco normativo para el desarrollo de comparecencias

Instrumento	Contenido general relativo a comparecencias	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. El Congreso puede solicitar que se amplíe la información presentada. 	69, 74, 93

	<ul style="list-style-type: none"> • Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. • Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. 	
Ley Orgánica del Congreso General	<ul style="list-style-type: none"> • Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de estas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. 	45
Reglamento del Senado de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde al Senado la aprobación o ratificación de nombramientos que hace el Presidente de la República para los siguientes cargos: I. Integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; II. Integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México; III. Procurador General de la República; IV. Ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales; V. Empleados Superiores de Hacienda; y VI. Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los grados equivalentes en la Armada. • Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda. • El Senado realiza los nombramientos para los siguientes cargos: I. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Magistrados de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; III. Dos integrantes del Consejo de la Judicatura Federal; IV. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e integrantes del Consejo Consultivo de la misma; y V. Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios. • Al Senado le corresponde hacer los demás nombramientos o pronunciarse sobre ellos, conforme lo disponen las leyes respectivas. Cuando en ejercicio de sus facultades el Senado considere la ratificación o no de servidores públicos en un cargo determinado, la comisión o comisiones encargadas deben solicitar la comparecencia de dichos servidores, a efecto de respetar su garantía de audiencia y conocer su interés jurídico respecto a su posible permanencia en el cargo y las razones para ello, a fin de contar con elementos objetivos de juicio para determinar la procedencia o no de las respectivas ratificaciones. • En el ejercicio de las funciones de control de las cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia el Senado recibe y se pronuncia respecto de los informes de los entes públicos a los cuales la Constitución y las leyes imponen la obligación de presentarlos. • El Senado también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al Presidente de la República o comparecencias de los servidores públicos que prevén los artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones. 	72, 231, 239, 242, 255, 266, 267, 270, 271 y 273
Reglamento de la Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> • La Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá citar a los servidores públicos, bajo protesta de decir verdad, para que: I. Den cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos, II. Proporcionen información, cuando se discuta un proyecto de ley o decreto, y III. Proporcionen información, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. 	124, 125, 126, 127 y 128

Fuente: elaboración propia.

En el VI Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, por ejemplo, el Senado de la República citó a comparecer a los entonces secretarios de estado, Alfonso Navarrete Prida (Gobernación), Ildefonso Guajardo Villarreal (Economía), Luis Videgaray Caso (Relaciones Exteriores) y José Antonio González Anaya (Hacienda y Crédito Público). En dichas comparecencias, los funcionarios participantes tuvieron un espacio de 10 minutos aproximadamente para hacer una exposición inicial para, posteriormente, dar paso a una primera fase de preguntas en donde se promueve que todos los grupos parlamentarios puedan participar en condiciones equitativas y de acuerdo con el orden convenido en el acuerdo emitido por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) para tal efecto. Dichas comparecencias continúan con una segunda ronda de preguntas en el mismo orden que la anterior y finalizan con una intervención de cinco minutos del funcionario (Senado de la República, 2018).

Adicionalmente, las comparecencias también tienen una función de contrapeso al valorar la pertinencia de algunos nombramientos clave para determinados puestos en la administración pública. La evaluación de la idoneidad de los perfiles de quienes potencialmente ocuparán diversos cargos públicos, especialmente aquéllos que demandan un determinado nivel de autonomía, representa una actividad en donde, a través del Legislativo, se promueve que el proceso de selección se guíe por criterios transparentes y cuyo resultado se derive de un proceso deliberativo.

Un ejemplo de lo anterior fueron las comparecencias que tuvieron lugar en el Senado de la República en enero pasado de los miembros de la terna -presentada por el Ejecutivo- para ocupar el cargo de Fiscal General de la República (FGR).

De acuerdo con el Apartado A del artículo 102 Constitucional, "...El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días". Así, para

tal efecto, la JUCOPO estableció un procedimiento para llevar a cabo estas comparecencias.

Dicho procedimiento contemplaba la atención de cada integrante de la terna de manera individual. Los grupos parlamentarios y el senador sin partido podían preparar, previo a la sesión del pleno, hasta dos preguntas para cada integrante, quien tenía hasta 20 minutos para responderlas. Al finalizar, hubo un espacio para preguntas complementarias -de ser el caso- y para que se diera respuesta. Finalmente, tras la realización de las comparecencias se realizó la votación por cédula (Senado de la República, 2019b).

La información, por tanto, que pueden obtener las y los legisladores a través de las comparecencias tiene como objetivo ser un insumo para la toma de decisiones. Por una parte, permite profundizar en la discusión sobre el estado que guarda la administración pública. Por otra, constituye un medio para detonar las discusiones sobre temas de coyuntura que, eventualmente, deriven en la promulgación de algún instrumento normativo.

Estos procedimientos establecen las bases para una discusión equitativa entre los distintos grupos parlamentarios. Bajo la óptica de la rendición de cuentas, permite ejercer...

el derecho a recibir información [...] y recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder (Schedler, 2004: 14).

No obstante, el cumplimiento de este propósito depende de la calidad de la discusión que tenga lugar en el marco de las comparecencias. El caso de las comparecencias que han tenido lugar en la actual legislatura en el Senado de la República permite hacer dos anotaciones importantes. Una, es la promoción de la transparencia de estos procesos al llevarse a cabo entrevistas públicas y transmitidas a través del Canal del Congreso. Dos, en ocasiones, se incorpora un proceso de consulta abierta para solicitar preguntas que puedan formularse a las y los candidatos en relación con el puesto que pretenden ocupar.¹ No obstante,

¹ Este fue el caso de la evaluación de las y los candidatos a ocupar el cargo de comisionado del Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ver: <https://goo.gl/25jaGK>)

existen pocos elementos para guiar o establecer directrices para las preguntas que realizarán las y los senadores. Esto último plantea dos desafíos. Por una parte, generar condiciones en donde libremente puedan plantearse las preguntas que se consideren relevantes, independientemente de la ideología de cada senadora o senador. Por otra, que dichas preguntas realmente permitan obtener información que robustezca el proceso legislativo. La utilidad de las comparencias entonces está vinculada con su capacidad para generar insumos de información que facilite el trabajo de las y los legisladores. Sobre este punto se reflexiona en la siguiente sección.

¿Cómo podría potenciarse su utilidad como un mecanismo de rendición de cuentas?

Como se señaló, la realización de comparencias en el ámbito del Poder Legislativo tiene dos funciones principales. La primera, favorecer la obtención de información para robustecer la toma de decisiones. La segunda, generar un espacio para una discusión más abierta y transparente. En ambos casos, la información que se genera a través de estos ejercicios constituye un insumo importante para enriquecer la discusión pública.

En el marco de la rendición de cuentas, es precisamente este diálogo el que establece una relación más directa entre autoridades y sociedad, creando un espacio en el cual pueden debatirse las decisiones y acciones públicas (Bovens, 2007).

Dado que es una práctica institucionalizada en el trabajo legislativo, reflexionar sobre su utilidad está más bien dirigido a la calidad de este tipo de ejercicios. Los procedimientos establecidos para llevar a cabo estas comparencias deben favorecer condiciones equitativas para todas las fuerzas políticas que están en el espacio legislativo. Esto significa que existan procesos homogéneos para la participación, de tal forma que todas las visiones estén representadas en la discusión.

Otro factor importante es la calidad de los cuestionamientos que se realizan en las comparencias. Estos deben guiarse por criterios como claridad, objetividad y pertinencia. Lo anterior significa que dichos cuestionamientos y, por consiguiente, las respuestas que se deriven,

deben proveer efectivamente elementos para una mejor toma de decisiones.

Un elemento que destacar es la importancia de que las preguntas que se hagan en las comparencias sean insesgadas. Si bien es comprensible que cada participante tenga una postura ideológica determinada, las preguntas que formule deben evitar ser tendenciosas o desviar la atención del asunto que se trate.

La credibilidad de quienes comparecen puede influir en la postura de las y los legisladores sobre un tema. Al respecto, Moreland-Russell *et al.* (2015) observaron que la forma y la calidad de la información presentada, así como su alineación con la postura de las y los legisladores sobre el tema, son aspectos que pueden intervenir en moldear su decisión.

Por otro lado, la calidad de los cuestionamientos está relacionada con el conocimiento que tienen las y los participantes sobre el tema. En este sentido, el trabajo en comisiones, por ejemplo, constituye un espacio en el que, por el principio de especialización, la discusión sobre un tema puede alcanzar niveles más sofisticados (Curry, 2018).

La utilidad de este tipo de actividades para el trabajo legislativo, por lo tanto, está vinculada con tres elementos principales. El primero con la existencia de procedimientos claros para su ejecución. El segundo, se refiere a la calidad de las comparencias, tanto de los cuestionamientos, como de las respuestas que se deriven. Y tercero, a la capacidad de este tipo de actividades para detonar un diálogo informado y transparente sobre los asuntos públicos.

En materia de rendición de cuentas, como se señaló en el apartado teórico, las comparencias constituyen un espacio en donde pueden cuestionarse abiertamente las decisiones públicas y en donde puede ejercerse la función de escrutinio conferida al Poder Legislativo (Moreland-Russell *et al.*, 2015).

La calidad de la discusión puede verse afectada también por el nivel de especialización que exista en el ámbito del legislativo y en el acceso a fuentes de información que les permita enriquecer los debates (Gris-Legorreta, 2017).

Los procesos para el desarrollo de estos ejercicios deben promover un acceso equitativo de los distintos actores que estén interesados en participar. Esto, por ejemplo, se observa en el caso de las convocatorias públicas para proveer evidencia que tienen lugar en las comisiones del Parlamento británico para allegarse de información sobre diversos temas.² El acceso a estos mecanismos puede determinar la pluralidad de la evidencia que pueda recolectarse.

III. Reflexiones finales

El desarrollo de comparecencias en el ámbito del Legislativo parece ser un instrumento relevante para acceder a evidencia que fortalezca la toma de decisiones. Como se discutió, dichos ejercicios contribuyen a la rendición de cuentas en la medida en que permiten abrir la discusión sobre las decisiones públicas. Lo anterior, puede generar un espacio de debate plural e informado en donde sea posible cuestionar las acciones emprendidas por los funcionarios públicos.

Adicionalmente, las comparecencias proveen a las y los legisladores de una herramienta para ejercer sus funciones de escrutinio sobre el desempeño del Ejecutivo. No obstante, un elemento importante tiene que ver con la calidad de las comparecencias y la forma en la que los procedimientos favorecen condiciones equitativas para la participación, aspecto fundamental dada la pluralidad de visiones que existen en el ámbito legislativo.

Referencias

- Bennister, M., A. Kelso y P. Larkin (2017). “Questioning the prime minister: How effective is the liaison committee?” Project report. Nuffield Foundation.
- Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework” en *European Law Journal* 13 (4), pp. 447-468.
- Commons Select Committee (2018). *Liaison Committee guidelines for select committees holding pre-appointment hearings*. Disponible en: <https://bit.ly/2Xldj05>
- Curry, J. (2018). “Knowledge, Expertise, and Committee Power in the Contemporary Congress” en *Legislative Studies Quarterly* 0 (0), pp. 1-35.
- Eising, R. y F. Spohr (2016). “The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees” en *German Politics*, pp. 1-21.
- Fortunato, D., L. W. Martin y G. Vanberg (2017). “Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies” en *British Journal of Political Science*, pp. 1-13.
- Fuji Johnson, G., M. Burns y K. Porth (2017). “A Question of Respect: A Qualitative Text Analysis of the Canadian Parliamentary Committee Hearings on The Protection of Communities and Exploited Persons Act” en *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 50 (4), pp. 921-953.
- Gris-Legorreta, P. C. (2017). “El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 229, pp. 45-76.
- Moreland-Russell, S., C. Barbero, S. Andersen, N. Geary, E. A. Dodson y R. C. Brownson (2015). “Hearing from all sides” How legislative testimony influences state level policy-makers in the United

² Ver “Committee inquiries: Open calls for evidence”. Disponible en: <https://bit.ly/2UgeSue>

States” en *International Journal of Health Policy and Management* 4 (2), pp. 91-98.

Park, J. Y. (2016). “A Lab Experiment on Committee Hearings: Preferences, Power, and a Quest for Information” en *Legislative Studies Quarterly*, pp. 1-29.

Schedler, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Cuadernos de transparencia 03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Senado de la República (2018). Acuerdo de la Acuerdos de la Junta de Coordinación Política por el que se señala a los funcionarios que comparecerán ante Comisiones del Senado de la República, con motivo del análisis del VI Informe de Gobierno. Disponible en: <https://goo.gl/dqp6EQ>

_____ (2019a). Acuerdo por el que se pone a consideración del pleno el listado de 10 personas candidatas y candidatos al cargo de titular de la Fiscalía General de la República, para ser enviado al Ejecutivo Federal. Disponible en: <https://goo.gl/ftHCXd>

_____ (2019b). Comparecencia de Bernardo Bátiz Vázquez, Eva Verónica de Gyves Zárate y Alejandro Gertz Manero, integrantes de la terna propuesta por el Ejecutivo Federal para ocupar el cargo de Fiscal General de la República. Disponible en: <https://goo.gl/Qerz5q>

Sistema de Información Legislativa (SIL) (2018). Glosario. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=46>

Ugalde, L. C. (2016). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21. Instituto Nacional Electoral. México.

Youtie, J., B. Bozeman, S. Jabbedahri y A. Kao (2017). “Credibility and use of scientific and technical information in policymaking: An analysis of the information bases of the National Research Council’s committee reports” en *Research Policy* 46, pp. 108-120.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General.

Reglamento del Senado de la República.

Reglamento de la Cámara de Diputados.