



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

Módulo 2

Mandato Constitucional Parlamentario

Unidad 3

Función parlamentaria de control



Presentación y bienvenida

Bienvenida, bienvenido a nuestra tercera unidad intitulada *Función parlamentaria de Control*, que está compuesta por un tema, que es el *Control Parlamentario* dividido en 8 subtemas: 1) *Informe Presidencial*; 2) *Comparecencia de funcionarios*; 3) *Controles financieros*; 4) *Ratificación de nombramientos*; 5) *Facultad de investigación*; 6) *Facultad en materia de Presupuesto de Egresos*; 7) *Facultades en materia tributaria*; y 8) *Otras funciones*.

En esta unidad abordaremos desde la perspectiva jurídica, política y parlamentaria, el alcance de los instrumentos de contrapeso que ejerce el Congreso sobre los demás órganos del Estado; además, analizaremos el concepto y alcance de la expresión control parlamentario en las esferas horizontal y vertical, donde ensayaremos sobre los principios de autonomía normativa, económica, administrativa y política.

En un balance de la relación Ejecutivo-Legislativo, ponderaremos los niveles de control que representa el análisis del informe presidencial o los índices de rendición de cuentas que se satisfacen con la comparecencia de funcionarios públicos al Congreso de la Unión.

Al abordar los principios y virtudes de los controles financieros, apuntaremos a la Cámara de Diputados como un órgano de Poder que ejerce mayor influencia en la federación mexicana, aprovechándose del ejercicio de su facultad exclusiva para dictaminar y resolver sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta unidad podrás discernir sobre la incidencia que ejerce el Senado de la República en los actos del Ejecutivo y órganos autónomos, a través de la ratificación de nombramientos estratégicos.

En el ámbito local, toca hacer un análisis de la relación Legislativo-Gobernador y Legislativo-Comunidades indígenas que se rigen por la dinámica auto-administrativa de usos y costumbres



También desarrollaremos un balance en perspectiva sobre los alcances y límites de la facultad parlamentaria de investigación, que se ejerce a través de las comisiones especiales, así como de los instrumentos jurídicos como la acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, declaración de procedencia y juicio político.

Esbozaremos una descripción sobre los instrumentos de control mayoritario y contra mayoritario en el Congreso de la Unión a través de dos instrumentos que ejercen las mayorías simples, las absolutas y las mayorías calificadas.

Al finalizar este módulo podrás brindar asesorías profesionales en coyunturas políticas según los intereses o necesidades de un grupo parlamentario o legislador específicos. También desarrollarás nuevas estrategias de negociación dominando los controles ocultos en normas secundarias y acuerdos parlamentarios.



Índice

Objetivo general	7
Objetivos particulares.....	7
Tema 1. Control Parlamentario.....	8
1.1. Informe Presidencial.....	11
1.2. Comparecencia de funcionarios	12
1.3. Controles financieros.....	12
1.4. Ratificación de nombramientos.....	13
1.5. Facultad de investigación	13
1.6. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos.....	14
1.7. Facultades en materia tributaria	14
1.8. Otras funciones.....	15
a) El control parlamentario en el Senado de la República.....	17
b) El control parlamentario en la Cámara de Diputados.....	19



Recursos pedagógicos.....	21
Bibliografía	22
Conclusiones	24
Glosario	25



Objetivo general

- Que las y los estudiantes comprendan desde la perspectiva jurídica, política y parlamentaria, el alcance de los instrumentos de contrapeso que ejerce el Congreso sobre los demás órganos del Estado

Objetivos particulares

- Que las y los alumnos la función de control al poder político en el sistema federal mexicano.
- Que las y los estudiantes reconozcan los límites de las funciones de control que ejerce el Congreso a partir de la aritmética parlamentaria.
- Que el estudiantado sea capaz de determinar nuevos horizontes de negociación parlamentaria a partir de las herramientas de control de las minorías en un Congreso mayoritario.



Tema 1. Control Parlamentario

Hoy en día no se puede explicar la democracia sólo como un sistema de gobierno en el que las autoridades son electas a través de procesos y reglas electorales equitativas, justas e imparciales. Un gobierno democrático, para serlo efectivamente, requiere de dos elementos: un ejercicio democrático del poder y un control democrático del poder.

En cuanto al *ejercicio democrático*, existen mecanismos como el plebiscito o el referéndum para que la sociedad tome parte activa en las decisiones del gobierno. Por su parte, en torno al *control democrático* del poder, ya no bastan los mecanismos tradicionales, ahora la ciudadanía exige más y mejores resultados de sus representantes. Retomando a Loewenstein, los controles pueden dividirse en horizontales y verticales. Los primeros se dan teóricamente al mismo nivel entre los poderes del Estado, mientras que los segundos surgen de los individuos, de los grupos o de la distribución del poder hacia los órganos supremos del Estado.

A su vez, los controles horizontales pueden ser intraorgánicos e interorgánicos, aquéllos se presentan dentro de un mismo órgano del Estado, como sucede con el bicameralismo o el ejecutivo dual y el colegiado, y éstos, cuando un órgano del Estado controla a otro órgano del Estado, como acontece con los controles que tiene el Poder Legislativo frente al Ejecutivo o la influencia que éste puede ejercer en las cámaras.

Por su parte, los controles verticales se actualizan en el federalismo, en las libertades individuales que los ciudadanos tienen frente al poder, en la influencia de diversas organizaciones y grupos que caracterizan a la sociedad plural, como los partidos, las asociaciones o los sindicatos.

El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución, sin embargo, el control no forma parte únicamente de un concepto político de Constitución, sino



de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe el control de la actividad estatal, la Constitución puede desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución, puede ser entendida como norma.

Así, el control del poder se manifiesta en el Estado Constitucional a través de una heterogeneidad de formas que poseen caracteres muy diferenciados; las limitaciones al poder pueden ser institucionalizadas o no institucionalizadas.

Estas últimas surgen de controles generales o difusos, entre los que se encuentran tanto los que Jellinek denominaba garantías sociales, como otros instrumentos de control a través de la opinión pública, e incluso por medios no públicos de presión. En cuanto a las limitaciones institucionalizadas, se establecen distintos controles políticos y jurídicos de carácter institucional. Entre ellos, el control jurisdiccional, el que debe considerarse el paradigma del control jurídico.

En un Estado de derecho, el poder político está regulado y se ejercita conforme al principio de legalidad, para que los derechos queden protegidos jurídicamente y garantizados mediante mecanismos de control del poder político. Para Carbonell y Salazar, la función legislativa, por naturaleza, tiene un carácter superior al resto, pues la función jurisdiccional y la ejecutiva presuponen lógica y cronológicamente, la existencia de las normas que serán aplicadas. Es decir, que todo acto jurisdiccional y administrativo (ejecutivo) debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además, adecuarse a la misma.

El Poder Legislativo ha desempeñado, cada vez con mayor eficacia, diversas actividades de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo y otros órganos del poder público. Esta función de control radica en el Legislativo porque, en principio, en dicho poder está depositada la representación del pueblo, que como titular de la soberanía tiene derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos.

Aunque la producción legislativa es la actividad más visible, el Congreso cuenta con facultades administrativas, como la delimitación del territorio; facultades



jurisdiccionales, como el desafuero o el juicio político, y funciones de control frente al Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados, como la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de nombramientos del Presidente, la autorización para movilizar al ejército, o el consentimiento para disponer de la guardia nacional.

Un elemento clave del sistema de frenos y contrapesos, consiste en la autonomía del Poder Legislativo, entendida como la actuación libre del Congreso, sin intromisiones o injerencias de otro Poder del Estado.

El ejercicio pleno de la autonomía legislativa implica la convergencia de cuatro dimensiones: 1) *autonomía normativa*, que es la capacidad de autorregulación con la emisión y modificación de los reglamentos internos del Congreso; 2) *autonomía económica*, definida como la facultad de autogestión sobre los recursos del Parlamento; 3) *autonomía administrativa*, es la capacidad para definir a sus propios órganos de gobierno y entes auxiliares de los servicios parlamentarios; y 4) *autonomía política*, que se refiere a la organización y funcionamiento del Congreso sin interferencias de otros poderes o elementos externos.

El control parlamentario deja atrás la idea tan aceptada por la ciencia política, de que un poder decide y otro ejecuta, y el que ejecuta es vigilado para evitar desviaciones. Los medios de control son derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de los partidos en el gobierno. Sin embargo, también operan en sentido contrario, cuando son ejercidos como una expresión de la voluntad de la mayoría legislativa.

El *control parlamentario* se refiere a la técnica jurídico-procedimental y política, mediante la cual el Congreso de la Unión adquiere las atribuciones para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno y se integra por mecanismos jurídicos, políticos, de fiscalización, presupuestales, electorales y jurisdiccionales.

Es un concepto amplio que considera toda la actividad normativa y no normativa, formal e informal, de las Cámaras, por lo que se trata de uno de los medios más



específicos y más eficaces del control político. Es el conjunto de reglas, principios y mecanismos que ejercen los legisladores para salvaguardar el equilibrio y la autonomía legislativa.

Se trata de un elemento imprescindible para el Congreso, en la medida que le otorga la capacidad de actuar como órgano de crítica y no de resonancia política gubernamental. No sólo es la formulación de preguntas parlamentarias, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, vetos, y demás instrumentos de fiscalización parlamentaria, sino que los mecanismos de control se extienden también al proceso legislativo, a la aprobación o rechazo de los nombramientos del Ejecutivo, a la elaboración del orden del día, la designación o remoción de las autoridades legislativas, etc.

Los instrumentos derivados de la legislación parlamentaria no son los únicos mecanismos de control parlamentario. También existen mecanismos derivados de los usos parlamentarios, tales como las votaciones legislativas (económica, general y en lo particular), las prácticas parlamentarias (como la obtención del voto, las modificaciones al orden del día, la dispensa de trámites, excitativas, ruptura de quórum, reserva de artículos, resoluciones de urgente y obvia resolución), el sistema de precedentes y las costumbres parlamentarias.

1.1. Informe Presidencial

El informe presidencial es un instrumento de control a cargo del Congreso, a través del cual se analiza el funcionamiento de la Administración pública en diversas materias, tales como la política interior, política económica, política social y política exterior. Es el punto de partida para la ejecución de otros mecanismos de control que pueden, incluso, concluir con la exigencia de responsabilidad política de un miembro del gobierno.

Por costumbre, el informe presidencial es oral, y ello puede dar pie a que se genere una responsabilidad política difusa (fortalecimiento de la mayoría o de la oposición,



el voto de castigo, abstencionismo, etc.). Es decir, que sus consecuencias recaen por medio de actos de control político y social.

1.2. Comparecencia de funcionarios

Es uno de los controles derivados, fundamentalmente, del informe presidencial, a través del cual los funcionarios públicos son llamados por el Pleno del Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras o ante comisiones, para informar sobre el estado que guardan los ramos de la administración pública de los que son directamente responsables.

Así, la Constitución federal dispone la comparecencia de los secretarios de despacho, de los directores y administradores de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, del Fiscal General de la República y de los titulares de órganos autónomos.

1.3. Controles financieros

Entre los *instrumentos de control parlamentario* están los llamados controles financieros que inciden en el *poder de la bolsa*, es decir, que son los actos encomendados al Congreso por los cuales éste decide qué se gasta y cómo se gasta. Esta atribución financiera es inherente a los órganos parlamentarios y es reconocida como una de sus funciones más tradicionales.

En México, dentro de la clasificación estos controles podemos incluir los siguientes:

- Aprobar la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Revisar de la Cuenta Pública anual;
- Aprobar la celebración, de empréstitos sobre créditos de la nación por el Ejecutivo; y
- Reconocer y pagar la deuda nacional.



1.4. Ratificación de nombramientos

Es otro de los mecanismos de control parlamentario a través del cual el Senado de la República o la Comisión Permanente confirman la designación de una persona para ejercer el cargo, empleo o comisión sometidas a su consideración por el poder Ejecutivo.

La Constitución establece como facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del titular de la PGR, ministros de la SCJN, puestos diplomáticos, funcionarios superiores de hacienda y altos mandos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

1.5. Facultad de investigación

Es un derecho de la oposición gubernamental consistente en la integración de órganos colegiados al interior de las Cámaras, para verificar el estado de la Administración Pública en términos generales o asuntos coyunturales. Así, si bien el derecho a solicitar la constitución de comisiones investigadoras corresponde a las minorías, éste se ve mermado por la facultad de las mayorías a negarse a conformarlas. Si bien en la composición de las mismas se encuentran representados todos los grupos parlamentarios, las fórmulas para la toma de decisiones deja ésta en manos de la mayoría.

Derivada de su carácter excepcional, la función de investigación del Parlamento no es considerada de carácter permanente y continuada, sino temporal.

Aspecto esencial de las comisiones de investigación es el relativo a su objeto, es decir, al asunto que se investigará, así como los límites materiales que tendrán. Como primer punto, la investigación se debe dirigir hacia hechos ciertos y concluidos; es decir, se trata de un control ex post facto.



1.6. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos

Documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

El PEF presenta de manera ordenada y sistemática la información sobre gasto público y esos recursos pueden ordenarse en la división de Gasto No Programable y Gasto Programable. El Gasto No Programable se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del gobierno federal. El Gasto Programable, por otro lado, se refiere al que soporta la operación de las instituciones del gobierno federal para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países, etc.

1.7. Facultades en materia tributaria

La facultad impositiva del Estado mexicano está conferida en la Cámara de Diputados. Por virtud de ésta encomienda, el Estado, sujeto activo de la relación tributaria tiene derecho a exigir el pago del impuesto; pero este derecho no todos los sujetos activos tienen el mismo alcance, ya que en tanto la federación tiene una facultad impositiva ilimitada, pues mientras las Entidades están acotadas por mandato constitucional, los municipios no pueden determinar sus propios gravámenes, sólo recaudarlos.

Así, podemos concluir que en nuestro sistema, la Federación goza de soberanía tributaria plena, en tanto que las Entidades Federativas sólo tienen soberanía limitada y los municipios únicamente gozan poder recaudatorio.



Esquema 1. El control parlamentario



Fuente: Elaboración propia.

1.8. Otras funciones

El *control parlamentario* analiza las estrategias, procesos y consecuencias de las votaciones, los debates y los acuerdos legislativos. Se integra por instrumentos constitucionales, políticos y prácticas legislativas para atender tres dimensiones: Al interior del Congreso (*AIC*), ante el Ejecutivo Federal (*AEF*) y frente al Poder Judicial (*FPJ*).

Los instrumentos de control de la *mayoría simple* en el Congreso mexicano pueden sintetizarse en: 1) la elección de titulares de las secretarías parlamentarias; 2) la designación y remoción del contralor interno; 3) la elección de la Mesa Directiva de



la Comisión Permanente; 4) la ratificación de magistrados del Poder Judicial; 5) la aprobación de convenios de coalición; 6) la objeción de la remoción del Fiscal General de la República; y 7) el cambio de recinto parlamentario.

Figura 1. La función parlamentaria de control en el Congreso de la Unión

Mayoría simple		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF, AIC	Aprobar una consulta popular para temas de trascendencia nacional, solicitada por el presidente o un tercio de cualquier cámara del Congreso	Art. 35 fr. VIII CPEUM
AIC	Elegir a titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos, Servicios Parlamentarios, y Tesorería	Art. 107 LOGGEUM
AIC	Designar o remover al contralor interno	Art. 112 LOGGEUM
AIC	Elegir un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios (dos diputados y dos senadores) para integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente	Art. 118 LOGGEUM
AIC	Resolver los asuntos planteados en la Comisión Permanente	Art. 123 LOGGEUM
AEF	Ratificar el nombramiento de los Magistrados de Sala	Art. 73 CPEUM
AIC, AEF	Aprobar gobierno de coalición	Art. 89 CPEUM
AEF	Objetar la remoción del Fiscal General	Art. 102 CPEUM



Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF	Ratificar el contenido de una iniciativa vetada por el presidente y ordenar su publicación en los términos planteados antes del veto	Art. 72, fr. C CPEUM
AIC	Elegir a los integrantes de la Mesa Directiva: presidente, tres vicepresidentes y un secretario	Artículo 17 LOGGEUM
AIC	Remover a los integrantes de la Mesa Directiva	Artículo 19, fr. IV LOGGEUM
AIC	Nombrar al Secretario General de la Cámara	Artículo 48 fr. II LOGGEUM
AIC	Designar al titular de la Contraloría Interna	Artículo 53 fr. I LOGGEUM
AEF, FPJ	Presentar controversias constitucionales	Artículo 23 fe I i) LOGGEUM
AIC, AEF, FPJ	Presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y tratados internacionales, con el 33% de integrantes de cada Cámara	Artículo 105 fr. II a) y b) CPEUM
AEF, FPJ	Reformar y adicionar la Constitución federal	Art. 135, párrafo I CPEUM
AIC, AEF	Acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias	Artículo 78, fr. IV CPEUM
AEF	Instaurar el Colegio Electoral en caso de falta absoluta de presidente en los dos primeros años del periodo respectivo	Art. 84, párrafo III CPEUM
AEF	Ratificar el contenido de una iniciativa vetada por el presidente y ordenar su publicación en los términos planteados antes del veto	Art. 72, fr. C CPEUM

Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC	Devolver en los mismos términos una iniciativa desechada por la Cámara revisora, para someterla a nuevo examen.	Art. 72 fr. D CPEUM
AIC	Aprobar las reformas de la Cámara revisora, y enviar la iniciativa al Ejecutivo para su publicación	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Rechazar los cambios de la Cámara revisora y devolver el proyecto a la legisladora en los términos iniciales	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Impedir la presentación, en el mismo periodo, de una iniciativa rechazada dos veces por la Cámara revisora	Art. 72, fr. E CPEUM
AIC	Ordenar la expedición de una ley cuyo articulado está parcialmente aprobado	Art. 72, fr. E CPEUM
APE	Nombrar un presidente interino ante la falta absoluta de éste en sus primeros dos años de ejercicio	Art. 84 párrafo III CPEUM
APE	Designar un presidente sustituto ante la falta absoluta de éste en sus últimos cuatro años de ejercicio	Art. 84 párrafo VI CPEUM
AIC	Presidir la Junta de Coordinación Política por tener mayoría absoluta en la Cámara.	Artículo 31 LOGGEUM
APE, AIC	Resolver el sentido de la sección de enjuiciamiento en un jurídico político	Artículo 254 RCS
AIC	Enviar proyecto a la Cámara que lo desechó, después de hacer modificaciones	Artículo 72 CPEUM
APE	Enviar un proyecto de ley al Ejecutivo en la discusión mayoría absoluta de los votos presentes	Artículo 72 CPEUM

Fuente: Elaboración propia.



Dentro de los mecanismos políticos de control de la *mayoría absoluta* se cuentan: 1) la conducción de los órganos directivos; 2) la elaboración de proyectos de ley al Ejecutivo; 3) la incorporación de nuevos asuntos al orden del día; 4) la ejecución del juicio político contra algún servidor público; y 5) el ejercicio de la acción penal contra diversas autoridades.

Por lo que hace a las *mayorías calificadas*, éstas tienen la facultad para: 1) aprobar reformas al reglamento del Senado; 2) convocar a consultas populares; 3) remover a los integrantes de cada Cámara; 4) resolver mociones de urgente resolución; 5) nombrar a los titulares de órganos constitucionales autónomos; y 6) designar unilateralmente a servidores judiciales.

a) El control parlamentario en el Senado de la República

El Senado de la República cuenta con instrumentos de control ante la Cámara de Diputados, tales como: 1) Intervenir en la aprobación del paquete económico; 2) Ejercer la facultad de sanción en el proceso legislativo; 3) Interponer acciones de inconstitucionalidad.

Figura 2. La función parlamentaria de control en el Senado de la República

Mayoría simple			Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo	Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF	Ratificar a los magistrados de Sala Regional del TFJA designados por el presidente	Art. 73 fr. XXIX-H CPEUM	AEF, AIC, FPJ	Accionar el juicio político en contra de algún servidor público	Art. 110 CPEUM
AIC, AEF	Aprobar el convenio y programa presentado por los partidos que busquen integrar un gobierno de coalición	Art. fr. 89 XVII CPEUM	AEF, AIC, FPJ	Proceder penalmente por la comisión de delitos contra legisladores federales, ministros de la Corte, magistrados del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, y los consejeros electorales del INE.	Art. 111 CPEUM
AEF	Objetar la remoción del Fiscal General de la República y ordenar su restitución	Art. 102 fr. IV CPEUM	AIC	Elegir a los integrantes de la Mesa Directiva: Un presidente, pres vicepresidentes y cuatro secretarios	Art. 62 fr. I LOCGEUM
AIC	Designar a los titulares de la Secretaría General de Servicios Administrativas, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Tesorería del Senado	Art. 107 LOCGEUM	AIC	Designar a las personas que ocuparán las vacantes en la Mesa Directiva	Art. 63 fr. III LOCGEUM
AIC	Designar al titular de la contraloría interna de la Cámara de Senadores	Art. 112 fr. I LOCGEUM	AIC	Votar la remoción de uno o más senadores integrantes de la Mesa Directiva	Art. 65 fr. III LOCGEUM
AIC	Remover al contralor interno del Senado	Art. 112 fr. I LOCGEUM	AIC	Remover a los titulares de la Secretaría General de Servicios Administrativos, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Tesorería del Senado	Art. 107 LOCGEUM
AIC	Cambiar lugar de sesión de Pleno por causa de fuerza mayor o caso fortuito	Art. 46 RCS	AIC	Agregar más asuntos a la orden del día	Art. 75 RCS
AIC	Iniciar de Sección de Enjuiciamiento	Art. 254 RCS	AIC	Decisiones plenarias	Art. 94 RCS
AIC, AEF	Resolver sobre la delegación de comisiones en el extranjero	Art. 286 RCS	AEF	Aprobar o ratificar nombramientos	Art. 243 RCS



Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEF, AIC, FPJ	Erigirse como Jurado de sentencia y sancionar al funcionario acusado por la Cámara en juicio político	Art. 110 párrafo V CPEUM
AEF	Sancionar al presidente de la República por la comisión de delitos durante su ejercicio, con base en la legislación penal	Art. 111, párrafo IV CPEUM
AEF	Designar a los cinco integrantes de la Junta Directiva del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	Art. 3, fr. IX, g) párrafo IV CPEUM
AEF	Designar a los siete integrantes del Consejo Técnico del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación	Art. 3, fr. IX, g) párrafo V CPEUM
AEF	Designar a los siete comisionados del INAI	Art. 6, Apartado A, fr. VIII, g) párrafo VIII CPEUM
AEF	Elegir a los nueve consejeros honorarios del IFT	Art. 6, Apartado B, fr. V, párrafo II CPEUM
AEF	Ratificar al presidente del IFT propuesto por el presidente de la República	Art. 6, Apartado B, fr. V, párrafo III CPEUM
AEF	Remover a los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28, párrafo XXI, fracción XI CPEUM
AEF	Ratificar la propuesta del Ejecutivo del Comité de Evaluación hecha por el Comité de Evaluación para nombrar Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28 CPEUM
AEF, AIC, FPJ	Aprobar la erección de nuevos Estados en la Federación	Art. 73, fr. III, numeral 5° CPEUM
AEF	Ratificar la propuesta del ejecutivo para nombrar Magistrados de la Sala Superior	Art. 73, XXIX-H, párrafo VII CPEUM

Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
FPJ	Autorizar los convenios amistosos que celebren las entidades federativas respecto de sus límites.	Art. 76, fr. X CPEUM
AEF, FPJ	Ratificar la terna de nombramiento de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Art. 96, párrafo I CPEUM
FPJ	Elegir a los Magistrados Electorales de las salas Superior y regionales	Art. 99, párrafo XI CPEUM
AEF	Constituir lista que enviará al Ejecutivo para nombrar al Fiscal General en caso de ausencia definitiva	Artículo 102, A, párrafo III, CPEUM
AEF	Designar al Fiscal General	Artículo 102, A, párrafo III, CPEUM
AEF	Nombrar y remover a los fiscales especializados de la Fiscalía General de la República	Art. 102, A, párrafo V CPEUM
AEF, FPJ	Designar a los diez consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Art. 102, B, párrafo VI CPEUM
FPJ	Designar a las autoridades electorales jurisdiccionales	Art. 116, fr. IV, c), numeral 5° CPEUM
FPJ	Designar al titular del Organismo Descentralizado con facultad conciliatoria de los Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas	Art. 123, A, fr. XX, párrafo VI CPEUM
AIC	Remover a cualquier integrante de la Mesa Directiva	Art. 43, numeral 1, fr. VII RSR
AIC	Elegir a la acreedora del reconocimiento "Elvia Carrillo Puerto"	Art. 56 bis RSR
AIC	Resolver sobre una moción de urgente resolución	Art. 108, numeral 2 RSR

Fuente: Elaboración propia.

Frente al Poder Ejecutivo, la LXIV Legislatura de la Cámara Alta puede ejercer: 1) El veto legislativo; 2) la controversia constitucional; 3) la revisión del informe presidencial y las preguntas parlamentarias; 4) la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo; 5) la ratificación de nombramientos políticos, judiciales y administrativos; 6) decretar la suspensión de garantías; 7) la ratificación de tratados internacionales y cartas paralelas.

De acuerdo con lo anterior, el Senado de la República cuenta con 42 instrumentos de control parlamentario regulados en la legislación federal. De éstos, 24 corresponden a instrumentos ejecutables ante el Ejecutivo Federal, 20 al interior del Congreso, y diez más ante el Poder Judicial. Algunos de ellos alcanzan una doble y hasta triple dimensión de control, en la medida que surten efectos intraorgánicos e interorgánicos simultáneamente.



b) El control parlamentario en la Cámara de Diputados

Los seis bloques de *mayoría calificada* identificados en la Cámara de Diputados podrían designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los OCA's; remover a los integrantes de la Mesa Directiva; nombrar al titular de Contraloría Interna; confirmar un proyecto de ley o decreto desechado, para que vuelva en los mismos términos al Senado. Aprobar reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados; elegir a los integrantes de la Mesa Directiva; designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación; o nombrar Secretario General de la Cámara.

Figura 3. Instrumentos de control parlamentario en la Cámara de Diputados

Mayoría simple			Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo	Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC	Solicitar la verificación del quórum durante la presentación y desahogo de un dictamen	Art. 46 RCD	AIC, AEF, FPJ	Someter a juicio político a un servidor público y erigirse como Cámara acusadora ante el Senado	Art. 110 párrafo IV CPEUM
AIC	Incluir un asunto o modificar el orden del día	Art. 65 fr. II RCD	AIC, AEF, FPJ	Ejercer la acción penal contra legisladores federales, ministros de la Corte, magistrados del TEPJF, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Estado, el Fiscal General de la República, y los consejeros del INE	Art. 111 fr. I II y III CPEUM
AIC	Dispensar la lectura del acta de la sesión anterior	Art. 96 fr. I RCD	AEF	Acusar penalmente al presidente de la República ante el Senado, por la comisión de delitos en su ejercicio	Art. 111 fr. IV CPEUM
AIC	Objetar y hacer presiones al acta de la sesión anterior	Art. 96 fr. II RCD	AIC	Designar al presidente de la Junta de Coordinación Política	Art. 31 fr. III LOGCEUM
AIC	Resolver las proposiciones de urgente u obvia resolución	Art. 79, fr. IV y V, y 100 RCD	AIC, AEF	Constituir una sesión permanente para desahogar los asuntos que acuerde	Art. 39 fr. II RCD
AIC	Determinar si un asunto se encuentra suficientemente discutido para iniciar la votación nominal	Art. 104 fr. VII RCD	AIC	Incluir asunto adicional al acuerdo constitutivo de la sesión permanente	Art. 39 fr. III RCD
AIC	Aprobar las reservas de artículos sobre una discusión particular	Art. 111 fr. III RCD	AIC	Aprobar la discusión de las minutas recibidas del Senado	Art. 95 fr. II c) RCD
AIC	Interponer las mociones reguladas en el Capítulo Tercero, Sección Cuarta	Art. 114 al 123 RCD	AIC	Aprobar y discutir las minutas sobre iniciativas preferentes	Art. 95 fr. III d) RCD
AIC	Aprobar un punto de acuerdo de urgente y obvia resolución	Art. 139 fr. II RCD	AIC, AEF	Aprobar las minutas de reforma constitucional	Art. 39 RCD
AIC	La aprobación o desechamiento de una minuta por vencimiento de término	Art. 139 fr. III RCD	AIC	Definir al ganador en las votaciones por cédula	Art. 141 fr. V RCD
AIC	Por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple, salvo que las normas dispongan otra cosa	Art. 136 RCD	AIC	Aprobar un de dictamen de comisiones unidas	Art. 174 fr. VI RCD

Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC, AEF	Nombrar al presidente y los 6 consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Art. 28, c), párrafo II CPEUM
AEF	Nombrar a los titulares del Órgano Interno de Control de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones	Art. 28, párrafo XXI, fracción XII CPEUM
AEF	Elegir Consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral	Art. 41, fr. V, Apartado A CPEUM
AEF	Designar al Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral	Art. 41, fr. V, Apartado A CPEUM
AIC, AEF, FPJ	Aprobar la erección de nuevos Estados en la Federación	Art. 73, fr. III, numeral 5° CPEUM
AEF	Designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos	Art. 74, fr. VIII CPEUM
AEF	Designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación	Art. 79 CPEUM
AIC	Nombrar al Secretario General de la Cámara	Art. 48 fr. II LOGCEUM
AIC	Designar al titular de la Contraloría Interna	Art. 53 fr. I LOGCEUM
AIC	Aprobar las minutas de reforma constitucional recibidas del Senado	Art. 95 fr. II d) RCD
AIC	Aprobar un dictamen de comisiones cuando haya transcurrido el plazo para dictaminar	Art. 89 fr. III RCD

Fuente: Elaboración propia.



En sintonía con lo expresado, la Cámara de Diputados cuenta con 35 instrumentos de control parlamentario regulados en la legislación federal. De éstos, 12 corresponden a instrumentos ejecutables ante el Ejecutivo Federal, 28 al interior del Congreso, y tres más ante el Poder Judicial. Tal como ocurre en el Senado, algunos de ellos alcanzan una doble y hasta triple dimensión de control, en la medida que surten efectos intraorgánicos e interorgánicos simultáneamente.

Figura 4. Instrumentos de control parlamentario en el Congreso de Oaxaca

Mayoría simple		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AEM	Erigir nuevos municipios	Art. 59, fr. VII CELSO
AEM	Suprimir municipio cuando sus rentas no cubran su Presupuestos de Egresos	Art. 59, fr. VIII CELSO
AEM	Aprobar convenios amistosos entre municipios sobre límites territoriales	Art. 59, fr. XVIII CELSO
AEE	Dictar una Ley de Ingresos para la Hacienda Municipal	Art. 59, fr. XIV CELSO
AEE	Discutir y decretar la Ley de Ingresos del Estado	Art. 59, fr. XX CELSO
AEE	Dictaminar la cuenta pública del Estado y Municipios	Art. 59, fr. XXII CELSO
AEE	Formular solicitud de plebiscito ante autoridad electoral	Art. 59, fr. XXVII BIS CELSO
AEE	Realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas	Art. 59, fr. LXXI CELSO

Mayoría absoluta		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
FPJ	Elegir magistrados del Tribunal Superior de Justicia	Arts. 59, fr. XXVIII, 102 y 114 quáter CELSO
AEE	Designar Gobernador interino ante ausencia temporal	Art. 71 CELSO
Mayoría calificada		
Dimensión de control	Instrumento de control	Fundamento normativo
AIC	Dispensar los trámites previstos en el Reglamento de debates	Art. 55 CELSO
AEM	Suspender Ayuntamientos o declarar su desaparición por causa grave	Art. 59, fr. IX CELSO
AEE	Designar Concejos Municipales que concluyan periodos ejecutivos	Art. 59, fr. IX, párrafo 2 CELSO
AEE	Autorización del tope de endeudamiento del Estado	Art. 59, fr. XXV CELSO
AIC	Designar a los miembros del Órgano de Control Interno de órganos autónomos	Art. 59, fr. LXXV CELSO
AIC	Resolver sobre sanciones por indebido ejercicio de funciones	Art. 117 párrafo 4 CELSO

Fuente: Elaboración propia.



Recursos pedagógicos

- a) Video introductorio de 5 minutos, de elaboración propia, destacando los objetivos pedagógicos y utilidad práctica de la función de control parlamentario.
- b) Presentación de apoyo al tema en formato Power Point con recursos audiovisuales insertos.
- c) Lectura de 6 cuartillas intitulada “*Mecanismos constitucionales para el control del poder político*”, de Marco Antonio García Pérez, contenida en el número 31 de la Revista Mexicana de Derecho Constitucional.
- d) Lectura de 10 cuartillas del primer capítulo del libro “*Métrica parlamentaria como instrumento de control democrático*”, de Danitza Morales Gómez.
- e) Lectura de 31 cuartillas intitulada “Oposición y control parlamentario en México” de Cecilia Mora-Donato, publicada en la Revista Mexicana de Derecho Constitucional no. 23, en la UNAM.
- f) Revisión del texto “Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales” de 88 cuartillas, escrito por Hironori Yamamoto del Banco Mundial.
- g) Video de 26 minutos dictad por el Dr. Diego Valadés acerca del control del poder, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xOVYbyZgOE0>
- h) Video de 2 horas donde distintos ministros, investigadores y académicos reflexionaron sobre el control parlamentario en México Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HuQ1wyOtr2w>



Bibliografía

BÉJAR, L. (2017). *El proceso legislativo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

FERRER, E. y ACUÑA, J. (2014) *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa.

Fix-Zamudio, H. y Valencia, S. (1999) . *Derecho constitucional mexicano y comparado*. UNAM-Porrúa: México.

GARCÍA, M. (2014). “Mecanismos constitucionales para el control del poder político” en *Cuestiones Constitucionales*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: IIJ UNAM. Vol. 31. Julio-Diciembre 2014.

----- (2017). *Métrica parlamentaria, una propuesta de evaluación al Legislativo*. Madrid: Académica Española.

----- (2014). *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

GARITA, A., et. al. (2015). *La función legislativa en el Senado de la República*. México: Senado de la República.

LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. España: Ariel.

MIRÓN, R., et. al. (Coords.) (2020). *Transición y Cambio en el Congreso mexicano*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

MORALES, D. (2019). *Métrica parlamentaria. Instrumento de control parlamentario*. México: Senado de la República.

RINCÓN, J. S. (2016). “El control de la potestad reglamentaria”. *Revista española de la función consultiva*. España: Consell Jurídic de la Comunitat Valenciana.



Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca



Conclusiones

- En el nuevo modelo de distribución funcional del poder, la función parlamentaria de control reviste de mayor importancia que en el modelo tradicional de división de poderes.
- Toda vez que los Congresos ejercen sistemáticamente la fiscalización de los órganos ejecutivo y judicial, se han diseñado instrumentos de auditoría como la glosa del informe presidencial, la comparecencia de secretarios o las comisiones extraordinarias de investigación.
- El Congreso del Estado de Oaxaca es uno de los más avanzados del país respecto del diseño de instrumentos de control parlamentario que le permite a los legisladores ejercer sus encomiendas populares y vigilar que el resto de las entidades estatales se conduzcan apegadas a la norma.



Glosario

Glosa del informe presidencial: Son los comentarios, anotaciones o señalamientos que realizan los legisladores sobre la actuación del ejecutivo. De este ejercicio emanan funciones como las preguntas parlamentarias o las comparecencias de los secretarios de Estado.

Controles financieros: Es la concatenación de instrumentos que ejerce el legislativo como depositario de la soberanía nacional, a través de los cuales supervisa la administración del gasto público y diseña los esquemas normativos que regirán el ejercicio presupuestal de cada año.

Control parlamentario: Se refiere a la técnica jurídico-procedimental y política, mediante la cual el Congreso de la Unión adquiere las atribuciones para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno y se integra por mecanismos jurídicos, políticos, de fiscalización, presupuestales, electorales y jurisdiccionales.

Ratificación de nombramientos: Es una atribución soberana del Congreso a través de la cual evalúa el perfil de los candidatos propuestos por el ejecutivo para ocupar un cargo en la administración pública federal.

Juicio político: Es una de las funciones jurisdiccionales que ejerce un Parlamento como medida sancionatoria a funcionarios públicos que hayan trasgredido la normatividad durante el ejercicio de su encargo, a este proceso le antecede la declaración de procedencia a través de la cual la Cámara de Diputados se instituye como órgano acusador ante el Senado de la República que se erige como jurado de sentencia.

