Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

## Capítulo sexto

# DERECHO COMPARADO: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y OBJETO DE LA POTESTAD DE SUPERVISIÓN DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO

Como sustento doctrinal para no construir el régimen jurídico sobre el desempeño de los secretarios del presidente en México se ha sostenido la idea de que la exigencia parlamentaria de la renuncia del secretario como acto necesario de responsabilidad política es una cuestión propia y exclusiva del sistema de gobierno parlamentario. Anejo al razonamiento apuntado, se sostiene a renglón seguido que los supuestos de hecho para exigir responsabilidad política a los secretarios, como en el caso del sistema parlamentario británico, no están sujetos a reglas escritas, sino que sólo son susceptibles de ser configurados por precedentes parlamentarios. Ello equivale a decir que los supuestos de hecho para cesar en el cargo como medida de rectificación se crea por voluntad política de los funcionarios responsables y del partido de gobierno en turno que los sostiene. Cabe decir que tal afirmación se debe más a la inercia doctrinal mexicana que a la realidad del Parlamento británico del siglo XXI. Como ha investigado el director del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, Rafael Bustos Gisbert, en el Reino Unido, efectivamente, las cuestiones sobre supuestos de hecho de exigencia de responsabilidad política, y el estándar aplicable a los ministros, fue construido a base de precedentes parlamentarios en su origen. Sin embargo, observa que tal estado de cosas ha variado desde la segunda mitad del siglo XX. En diversos informes ordenados por el Parlamento británico se han identificado y sistematizado expresamente y por



DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



escrito estas cuestiones.[129] Efectivamente, como ya han venido destacando los propios profesores británicos, como Andrew Blick, las convenciones constitucionales en el gobierno del Reino Unido han tomado forma escrita, se han codificado,[130] como se puede ver en el *Cabinet Manual* del gobierno del Reino Unido, que es el cuerpo normativo que rige la conducta de los miembros del gobierno.[131] En este mismo sentido, téngase presente lo que apunta el profesor Adam Tomkins, quien dice que en el sistema parlamentario de Escocia —parte del Reino Unido— se han modificado algunos componentes del modelo inglés, entre ellos establecer formalmente con el carácter de ley un estatuto del gobierno que contiene los alcances de la responsabilidad política de los ministros con garantía por órgano y proceso político. En éste toman forma escrita los supuestos de hecho y se delinean los estándares como conceptos políticos indeterminados, pero susceptibles de ser determinados.[132]

Bien es cierto que los estándares que rigen la conducta de los altos funcionarios del gobierno británico, y la obligación del ministro, de aceptar la culpa y renunciar o ser cesado, no están configurados como un simple ejercicio de subsunción en la práctica política parlamentaria de partidos políticos con posiciones agonales de competición electoral. La fórmula "Si 'A' es, 'B' debe ser" establece el supuesto de hecho (A) y la consecuencia (B) como acto necesario de responsabilidad política del ministro, de separación del cargo; pero no la aplican operadores jurídicos imparciales como en el proceso judicial. Esto mismo puede sostenerse con respecto al sistema presidencial estadounidense cuan-

---

129 Bustos, Gisbert, *La responsabilidad política del gobierno*, *cit.*, p. 35. También véase a este respecto su trabajo "Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104-II, enero-abril de 2016, pp. 267-292.

130 Blick, Andrew, "The Cabinet Manual and the Codification of Conventions", *Parliamentary Affairs*, núm. 67, 2014, pp. 191-208.

131 Cameron, David, primer ministro del Gobierno del Reino Unido y Sir Gus O'Donnell, secretario del Gabinete, *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, Londres, octubre de 2011.

132 Tomkins, *Public Law*, *cit.*, pp. 131-168.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



do se señalan yerros graves a un alto funcionario del presidente. Con todo, lo que no está en duda en uno o en otro sistema *como entendimiento del concepto de responsabilidad política* es que el ministro o secretario debe informar, explicar y justificar su acción u omisión, respectivamente, ante el Parlamento británico y el Congreso estadounidense acudiendo personalmente a hacerlo en el edificio sede del Parlamento y del Congreso. En el caso británico, ante el Pleno, y en el estadounidense, ante la comisión competente del Congreso. Se trata de una obligación constitucional de cumplimiento obligatorio, pues tanto el Parlamento como el Congreso tienen poderes expresos para hacer comparecer al alto funcionario bajo la pena de prisión, y, por consecuencia lógica, de necesaria separación del cargo. Esto no sucede en el Congreso mexicano bajo el actual régimen hiperpresidencial.

La separación del cargo del ministro o secretario como consecuencia de un yerro de extrema gravedad es un acto de responsabilidad política cuya práctica debe mucho a la cultura política del país. Utilizando el marco conceptual de la teoría de los derechos humanos, puede decirse que la conducta del ministro está sujeta a una norma con estructura de principio y no de regla; el principio es elástico, y exige maximizar el interés general. Pero tal operación de aplicación al caso concreto la hacen miembros de partidos políticos. Ello, desde luego, implica una operación de enorme complejidad para cerrar el paso a la más absoluta irresponsabilidad que aún priva en el sistema presidencial mexicano, con una elite política de baja cultura constitucional. Sin embargo, hay espacio para progresar: como ha observado Bustos Gisbert, es un hecho que en el caso británico han mejorado el estándar aplicable a los ministros mediante la codificación de los supuestos de hecho de la responsabilidad política. Esto se puede hacer en México.

Más difícil es lograr que los altos funcionarios del Poder Ejecutivo en México actúen con decoro profesional, con decencia republicana, y que renuncien o sean cesados por el presidente por presión del Congreso y de la opinión pública ante casos in-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



dubitables de yerros extremadamente graves de gobierno. El gobierno de coalición con programa de gobierno y gabinete aprobado por el Senado es un medio institucional que incrementa la responsabilidad del gobierno, como hemos sostenido en un trabajo elaborado conjuntamente con el investigador emérito de la UNAM Diego Valadés[133] siguiendo su huella doctrinal.[134] Otro paso necesario para ello es que el Congreso mexicano ejercite su poder de legislar y de aprobar el presupuesto tomando el ejemplo del fundamento constitucional con el que el Congreso estadounidense ejercita su potestad de supervisión sobre el Poder Ejecutivo (*oversight function*), y que obliga a que cada uno de los secretarios (y/o altos funcionarios del servicio civil) del Poder Ejecutivo estadounidense informen, justifiquen y expliquen sus acciones y omisiones de gobierno de manera rutinaria, al menos tres veces por año ante comisiones del Congreso de Estados Unidos.

> El fundamento constitucional por el cual los secretarios del presidente norteamericano y ministros del gobierno británico están obligados a acudir personalmente a la sede del Poder Legislativo, es distinto en el sistema presidencial que en el parlamentario, pero en ambos existe dicha obligación constitucional de informar, explicar y justificar sus actos y omisiones en la sede del Poder Legislativo.[135]

La obligación constitucional de informar, explicar y justificar las acciones del gobierno de manera rutinaria ante el Congreso sirve en primer lugar para rectificar en tiempo real aquello que el Poder Ejecutivo pueda estar haciendo mal, o que se esté gestionando correctamente, pero con margen para introducir mejoras.

---

133 Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel, *Estudio del sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de gobierno de coalición*, *cit*.

134 Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

135 Rubio Llorente, Francisco, "El control parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Parlamentario*, vol. I, núm. 1, pp. 187-189.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



Además de ello, como señala Walter J. Oleszek haciendo eco de la observación de Woodrow Wilson, la comparecencia de los altos funcionarios del gobierno en el Congreso cumple una "función informativa" esencial en el proceso político general de la democracia representativa con forma de gobierno presidencial. Al evaluar los congresistas la acción del gobierno en asuntos de gestión pública cada vez más complejos, informan a los ciudadanos cómo se están gestionando sus intereses generales por el gobierno para que los propios ciudadanos cumplan su papel de censores en ejercicio de sus derechos políticos, el voto entre ellos. Los congresistas tienen la capacidad institucional y los poderes constitucionales para penetrar los procesos de gobierno por complejos que sean, o cuando los funcionarios que los gestionan se resisten al ejercicio transparente del poder. Woodrow Wilson señala:

> A menos que el Congreso ostente y use cada instrumento de conocimiento que tenga sobre los actos y disposiciones de los funcionarios administrativos del gobierno, la Nación se encontrará sin posibilidad de saber cómo se le está sirviendo; y a menos que el Congreso lleve a cabo el escrutinio de estas cosas y las pase por su tamiz mediante toda forma de debate posible, la Nación debe permanecer en una embarazosa e inhabilitante ignorancia sobre los asuntos públicos que precisamente es de la mayor importancia que deba comprender y dirigir.[136]

Es posible afirmar que la función informativa destacada por Oleszek también se despliega en el sistema parlamentario, y quizá aún de manera más llamativa que en el sistema presidencial, por la comparecencia personal del primer ministro en sede parlamentaria conjuntamente con sus ministros. Es decir, la función informativa que con su ejercicio de control despliega el Poder Legislativo es propia de una democracia representativa, con independencia de la forma específica de gobierno, sea presidencial

[136] Citado por Walter J. Oleszek, Walter J., *Congressional Oversight: An Overview*, Washington, Congressional Research Service, 2010, p. 6.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



o parlamentaria o algún régimen híbrido, como señala Carl J. Friedrich.[137]

En el sistema presidencial de Estados Unidos se ha construido el control interorgánico del Poder Ejecutivo desde el Congreso desde fines del siglo XVIII, inicialmente mediante interpretación constitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de preceptos constitucionales expresos, lo que dio pie a que en contadas ocasiones haya habido necesidad de recurrir al Poder Judicial para dilucidar qué corresponde a cada poder público. Hoy, la potestad del Congreso estadounidense para supervisar el desempeño del Poder Ejecutivo se encuentra en la jurisprudencia del Poder Judicial y en diversas leyes, y en los reglamentos de ambas cámaras. El Poder Judicial norteamericano le ha dado la razón al Congreso y ha sostenido que éste no puede hacer o reformar leyes inteligentemente si no conoce cómo están operando las vigentes en sede administrativa; y tampoco puede aprobar con racionalidad presupuestos de programas del siguiente año si no sabe si el Ejecutivo está gastando juiciosamente el dinero de los contribuyentes del año fiscal en curso. De la potestad de legislar y de la potestad de determinar el presupuesto se ha derivado la potestad de *oversight* del Congreso norteamericano sobre el Ejecutivo,[138] que es el equivalente funcional al control de gobierno a cargo del Parlamento en los sistemas parlamentarios.[139] El poder congresual de aprobar leyes y presupuestos comprende también el poder de supervisar que las leyes y presupuestos aprobados por el Congreso cumplan su propósito.

Louise M. Slaughter, presidenta de la Comisión de Reglamento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 106a.

---

137 Friedrich, Carl J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, *cit.*, pp. 330-344.

138 Fisher, Louis, *American Constitutional Law*, vol. 1: *Constitutional Structures. Separated Powers and Federalism,* 6a. ed., Durham, Carolina Academic Press, 2004, pp. 204-219.

139 Rubio Llorente, "El control parlamentario", *cit.*, p. 187-189. También Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, *cit.*, pp. 45-47.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



Legislatura, explica de forma clara y concisa en su texto *Los principios generales de la supervisión congresual* la potestad parlamentaria de control al gobierno en el sistema presidencial estadounidense. Como en su origen el sistema presidencial norteamericano sirvió de modelo al mexicano, la lección de derecho comparado de Slaughter merece ser reproducida íntegra en este libro. Además, la explicación de la congresista norteamericana sirve para refutar la incorrecta interpretación doctrinal que afirma que el control parlamentario del gobierno es una potestad propia de sistemas de gobierno parlamentarios, pero no en presidenciales con separación de poderes —interpretación amigable con el hiperpresidencialismo mexicano que se ha cultivado en México—.

Slaughter apunta:

> ¿Cuál es la base para la supervisión congresual? La supervisión congresual es una de las responsabilidades más importantes del Congreso de los Estados Unidos. Supervisión congresual significa la revisión, monitoreo y supervisión de la implementación de los programas y políticas públicas de la administración pública federal; la supervisión congresual provee al Poder Legislativo la oportunidad para inspeccionar, examinar, revisar y checar al Poder Ejecutivo y sus unidades administrativas. La competencia del Congreso para supervisar al Poder Ejecutivo deriva de los poderes implícitos que le otorga la Constitución de los Estados Unidos, diversas leyes, y el reglamento de la Cámara de Representantes. Al afirmar los poderes de supervisión del Congreso, la Suprema Corte de Justicia en *McGrain v. Daugherty* estableció que "el poder de cuestionar, con la potestad de hacer cumplir sus requerimientos, es un apoyo apropiado y esencial para la función legislativa". En *Watkins v. Estados Unidos* la Corte describió el poder de supervisión señalando que el "poder del Congreso para llevar a cabo investigaciones es inherente al proceso legislativo. Ese poder es amplio".

La Suprema Corte también observó que "un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente en ausencia de informa-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



ción respecto a las condiciones que la legislación pretende influir o modificar".

> La Ley de Reorganización Legislativa de 1946 ordenó que las comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado ejercieran una "observación continua" de la administración de las leyes y programas bajo su jurisdicción. La *Ley de Reorganización Legislativa* de 1970 habilitó a las comisiones ordinarias de la Cámara de Representantes a "revisar y estudiar sobre una base continua, la aplicación, administración y ejecución de las leyes" que se encuentran dentro de su jurisdicción.
>
> ¿Por qué el Congreso necesita supervisar?
>
> - Para garantizar la obediencia del Poder Ejecutivo a la intención del Poder Legislativo.
> - Para incrementar la eficiencia, efectividad, y economía de las operaciones gubernamentales.
> - Para evaluar el desempeño de los programas.
> - Para prevenir invasiones del Poder Ejecutivo sobre prerrogativas y potestades del Poder Legislativo.
> - Para investigar posibles incidentes de mala administración, o conductas arbitrarias y caprichosas, abuso, desperdicio, deshonestidad y fraude.
> - Para evaluar la habilidad de una institución o de un funcionario para administrar y llevar a cabo los objetivos de los programas.
> - Para revisar y determinar las prioridades financieras federales.
> - Para asegurar que las políticas públicas reflejan el interés público.
> - Para proteger los derechos individuales y las libertades públicas.
> - Para revisar los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias del Poder Ejecutivo.
> - Para adquirir información útil para la futura elaboración de políticas públicas.

¿Qué exige el Reglamento de la Cámara de Representantes a las comisiones ordinarias con respecto a la supervisión congresual?

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



Cláusula 2 (b) (1) del Artículo X- Cada una de las comisiones ordinarias, con excepción de la Comisión de Hacienda, debe revisar y estudiar en forma continua la aplicación, administración y ejecución de todas las leyes dentro de su respectiva jurisdicción.

Cláusula 2 (d) del Artículo X- Cada una de las comisiones ordinarias deben remitir a las Comisiones sobre Reforma del Gobierno y de Administración, para el 15 de febrero del primer periodo de sesiones, su respectivo plan de supervisión por la duración de toda la Legislatura.

Cláusula 2 (b) (2) y 5 (d) del Artículo X- Cada comisión ordinaria está autorizada para requerir a sus subcomisiones ejercer supervisión en las áreas de su jurisdicción, o a crear una subcomisión de supervisión.

Cláusula 1 (d) (1) del Artículo XI- Cada comisión ordinaria debe remitir a la Cámara de Representantes un reporte de las actividades desarrolladas durante la Legislatura, a más tardar el 2 de enero de cada año impar.

Cláusula 1 (d) (2) del Artículo XI- El reporte de actividades de cada comisión ordinaria debe incluir en secciones separadas el sumario de las actividades legislativas y de supervisión desarrolladas durante la Legislatura.

Cláusula 1 (d) (3) del Artículo XI- El reporte de actividades de supervisión de cada comisión ordinaria debe incluir un sumario de los planes de supervisión remitidos al inicio de la Legislatura, un sumario de las acciones tomadas, las recomendaciones hechas en cada plan, y un sumario de las actividades de supervisión adicionales llevadas a cabo por cada comisión ordinaria.

Cláusula 3 (c) del Artículo XIII- Los reportes de las comisiones sobre medidas adoptadas deben incluir los hallazgos de la supervisión claramente separados e identificados.[140]

En el *Manual de Supervisión Congresual* elaborado por el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos de América, para uso de los diputados y senadores estadounidenses,

[140] Slaughter, Louise, presidenta de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (106 Legislatura), *The General Principles of Congressional Oversight*, Washington, Congressional Research Service, 1999, pp. 2 y 3.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



se indica que el fundamento de la función de supervisión del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo se encuentra disperso en varios artículos de su Constitución. Dichos artículos —apunta el Congressional Research Service— han sido interpretados sistemáticamente por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para señalar que el *oversight power* es un "poder constitucional implícito". Sobre esta base constitucional, el Congreso ha desarrollado expresamente su potestad para revisar la gestión del Poder Ejecutivo en diversas leyes, así como en los reglamentos de la Cámara de Representantes y del Senado; y como se dijo, ello ha sido reconocido por la jurisprudencia. A continuación se presentan los comentarios vertidos sobre la Constitución en el *Manual de Supervisión Congresual*.

> *Constitución de los Estados Unidos*. La Constitución le otorga al Congreso amplia potestad para supervisar e investigar las actividades del Poder Ejecutivo. La potestad constitucional del Congreso para supervisar mana de los siguientes preceptos explícitos e implícitos:
>
> - El poder de la bolsa. La Constitución señala: "Ninguna cantidad de dinero podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley…".[141] Cada año las comisiones de apropiación de la Cámara de Representantes y del Senado revisan las prácticas financieras y necesidades de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo federal. El proceso de apropiación le permite al Congreso ejercitar un extenso control sobre las actividades de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo. El Congreso puede definir los propósitos precisos de gasto del dinero público, ajustar los niveles de financiamiento, y prohibir egresos para determinados fines.
> - El poder para organizar el Poder Ejecutivo. El Congreso tiene el poder para crear, abrogar, reorganizar y financiar secretarías y unidades administrativas del Poder Ejecutivo. Tiene competencia para asignar y reasignar funciones a

141 Constitución, artículo I, sección 9.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



secretarías y unidades administrativas, así como para otorgarles nuevas potestades y sus respectivos cuerpo de funcionarios. En suma, el Congreso ejerce en última instancia el poder sobre la organización y las políticas públicas del Poder Ejecutivo.

- El poder para ordenar la ejecución de todas las leyes con fundamento en las competencias constitucionales expresas del Congreso, así como de aquellas otorgadas al Poder Ejecutivo. El artículo I de la Constitución le otorga al Congreso una gran variedad de potestades, tales como las potestades para imponer impuestos y crear moneda, regular el comercio internacional y entre estados, declarar la guerra, proveer para la organización y mantenimiento de las fuerzas armadas, y establecer oficinas del servicio postal. Para aumentar el poder sobre dichas potestades específicas la Constitución le otorga al Congreso al final de la lista la "cláusula de poderes implícitos", también conocida como "cláusula elástica", la cual le concede al Congreso la autoridad para "expedir todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para llevar a efecto la ejecución de los poderes anteriores y todos los demás poderes que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios".[142] Dichas prescripciones le otorgan al Congreso amplia autoridad para regular y supervisar las actividades de las secretarías establecidas por mandato de ley.
- El poder de confirmar los nombramientos de los funcionarios de los Estados Unidos. El proceso de confirmación no solamente concierne a la determinación sobre la idoneidad de un funcionario nombrado para una posición del Poder Ejecutivo (o del Poder Judicial). También abre la oportunidad para examinar los programas y políticas públicas vigentes de una secretaría, además de aquellos programas y políticas públicas que el nominado tenga la intención de impulsar.[143]

142 Constitución, artículo I, sección 8.
143 Constitución, artículo II, sección 2.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



- El poder de investigación e interrogación. Un método tradicional para ejercer la función de supervisión, un poder implícito,[144] se realiza mediante investigaciones y preguntas sobre las operaciones del Poder Ejecutivo. Los legisladores frecuentemente tratan de conocer con qué tanta eficacia y eficiencia trabajan los programas del gobierno, qué tan bien están respondiendo los funcionarios ejecutivos a las directivas legislativas, y cómo percibe el público los programas. El método de investigación ayuda a garantizar una burocracia más responsable al tiempo que provee al Congreso con información necesaria para formular nuevas leyes.
- El poder de *impeachment* y remoción. El *impeachment* habilita al Congreso con un potentísimo instrumento de supervisión de último recurso, para investigar supuestas conductas indebidas de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial, y para eliminar dichas conductas mediante el encausamiento penal y remoción del cargo de los funcionarios transgresores.[145]

Finalmente, un comentario sobre el *subpoena* y *contempt power* del Congreso de Estados Unidos. Como se ha visto, las comisiones de ambas cámaras del Congreso tienen la obligación de establecer un programa de tareas específicas de supervisión sobre los programas y políticas públicas del Poder Ejecutivo, y ejercer dicha revisión en tiempo real al menos tres veces por año. Es un control rutinario que el Ejecutivo asume y cumple voluntariamente como una obligación constitucional. Pero cuando excepcionalmente un alto funcionario del Poder Ejecutivo se resiste a informar, explicar o justificar sus acciones ante alguna comisión del Congreso, dicha comisión tiene el poder legal de hacerlo comparecer por medios coercitivos. Las comisiones congresuales, de conformidad con el respectivo ámbito de jurisdicción

144 Constitución, artículo I, sección 8.

145 Davis, Chistopher M.; Walter J. Oleszek y Ben Wilhelm (coords.), *Congressional Oversight Manual* (RL30240, actualizado al 16 de enero de 2020), Washington, Congressional Research Service, 2022, pp. 4 y 5.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



que a cada una le corresponde, tienen competencia para citar a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, o requerirles informes o documentos o a responder preguntas, bajo apercibimiento de sanciones penales (*subpoena*) por desobediencia a un mandato del Congreso de Estados Unidos (*contempt*).

Sobre lo dicho acerca del fundamento constitucional expreso e implícito del poder de supervisión del Congreso de Estados Unidos, así como de la forma en que dicho poder de supervisión o control se ha construido por interpretación constitucional sistemática en aquel país, ha de destacarse el hecho de que la Constitución mexicana tiene los mismos preceptos constitucionales expresos e implícitos que se han citado para consolidar el control del Congreso estadounidense sobre los funcionarios del presidente. Éstos se tomaron y trasplantaron en el siglo XIX de la Constitución de la República norteamericana, y se encuentran expresamente escritos en la Constitución mexicana de 1917 vigente: el poder de la bolsa (artículos 74, fracción IV, y 126, CPEUM); el poder para organizar el Poder Ejecutivo (artículos 73, fracción XI, y 89, fracción II, CPEUM); el poder implícito para ordenar la ejecución de todas las leyes con fundamento en las competencias constitucionales expresas del Congreso, así como de aquellas competencias otorgadas a los demás poderes (artículo 73, fracción XXXI, CPEUM); el poder de confirmar los nombramientos de ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo (artículos 76, fracción II, y 89, fracciones II, III, IV y V, CPEUM); el poder de investigación e interrogación (artículo 93); el poder de *impeachment* y remoción (artículos, 108, 109, fracción II, y 110, CPEUM).

No obstante que la Constitución mexicana contiene los preceptos de la Constitución norteamericana, y tiene además expresamente en el artículo 93 constitucional, segundo párrafo, el poder de supervisión, el Congreso mexicano no ha hecho por sí mismo la interpretación constitucional que llevó a cabo el Congreso norteamericano, ni impulsado dicha interpretación consti-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



tucional por vía de litigio estratégico ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[146] Ello, a pesar de que las oposiciones en el Congreso, aun siendo minoritarias, cuentan ya con instrumentos procesales constitucionales específicos para la protección de las minorías parlamentarias, mediante los cuales pueden hacer valer sus potestades de representación política.[147] De ello ya no se puede culpar en exclusiva al PRI, como justificadamente se venía haciendo en la segunda mitad del siglo XX. Es así como se mantiene el sistema hiperpresidencial mexicano de concentración del poder. Éste tiene como condición necesaria la debilidad autoinfligida del Congreso para revisar en tiempo real mediante sus comisiones ordinarias las actividades del Poder Ejecutivo, y opinar con eficacia sobre la asignación del presupuesto del año siguiente en función de dicha supervisión. Por contraste a la forma de operar norteamericana, en México las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República no presentan un programa anual de supervisión en tiempo real, con calendarios de comparecencias incluidos de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, sobre los programas y políticas públicas a cargo de dicho Poder; el Senado no participa en la aprobación del presupuesto, y, por consiguiente, no cuenta con dicho instrumento de control e

---

146 Advierte Diego Valadés que el "sistema presidencial estadounidense ha seguido evolucionando después de su formulación inicial en 1787, y muchos aspectos de ese proceso de adaptación forman parte de cambios formales de la Constitución, de la interpretación de la Corte Suprema, y de variaciones en los usos y estilos, que ya no han tenido impacto en los sistemas latinoamericanos", en "Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el *ius constitutionale commune* latinoamericano", en Carbonell, Miguel, González, Luis Raúl, Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. IV, núm. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 849.

147 Fix-Zamudio, Héctor, "Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano", en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. 2, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 951-982.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



influencia sobre el Poder Ejecutivo; las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados no tienen injerencia efectiva en la aprobación del presupuesto del año siguiente con base en resultados del año en curso, en tanto la potestad de revisión parlamentaria de la aplicación de los programas la centraliza la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que elabora tanto el dictamen del decreto de presupuesto de egresos como el dictamen de la cuenta pública —poderosísima Comisión invariablemente dominada con largueza por el partido en el gobierno y su coalición—; la Auditoría Superior de la Federación hace análisis aleatorios *ex post*;[148] el Congreso mexicano ha cedido a los secretarios del presidente, mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su competencia para aprobar modificaciones al presupuesto durante el año fiscal, y, por tanto, para vigilarles en tiempo real; las comisiones ordinarias no tienen poder de citación bajo apercibimiento de desacato sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo; las convocatorias a comparecer a los funcionarios del Poder Ejecutivo las dominan la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, esto es, el partido en el gobierno o la coalición coaligada con éste, y no las comisiones ordinarias; los requisitos para la formación de las comisiones de investigación no responden al trabajo de supervisión de las comisiones, sino a la lógica de mayoría/minoría del partido en el gobierno. En suma, el partido en el gobierno tiene la potestad de gobernar, pero los partidos de oposición minoritarios no cuentan con la competencia para controlar al gobierno y ejercer influencia sobre éste al propósito que *1)* se rectifiquen los yerros del gobierno en tiempo real, y *2)* que el Congreso pueda ejercer la función informativa de la que se debieran nutrir los ciudadanos.

El Partido Acción Nacional, que labró su prestigio público a lo largo del siglo XX como partido de oposición al PRI, no cons-

[148] Lujambio, Alonso, "Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano", en *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, 2013, pp. 323-353.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



truyó un régimen de rendición de cuentas por el desempeño de los secretarios del presidente como una cuestión rutinaria ante el Congreso a través de sus comisiones ordinarias. Incluso ha de apuntarse que a iniciativa del presidente Vicente Fox, el grupo parlamentario del PAN reconstruyó una de las piezas mediante las cuales se mantiene la debilidad del Congreso en el sistema hiperpresidencial: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que habilita a los secretarios del presidente a modificar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados sin requerir autorización parlamentaria para ello.[149] Por su parte, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), que como diputado del PAN había presentado con su grupo parlamentario una iniciativa de reforma a la Constitución para incrementar los poderes de supervisión del Congreso, se olvidó de ello siendo presidente; también su grupo parlamentario. En cuanto el PRI, que volvió al poder en 2012, le ofreció a los mexicanos por voz de su candidato presidencial Enrique Peña Nieto, que los compromisos del gobierno se firmarían no ante el Congreso de la Unión como garantía de cumplimiento, sino ante notario público; y el PRD en el Congreso claudicó a su labor de control al convenir con el partido en el gobierno el Pacto por México. Finalmente, el partido político Morena emprendió la adición constitucional del artículo 35, fracción IX, para establecer la responsabilidad política del presidente mediante el instrumento de la democracia directa. Sin embargo, Morena no impulsó previa o simultáneamente el reforzamiento de las potestades congresuales de control en tiempo real sobre los secretarios del presidente por el desempeño de sus respectivas carteras ministeriales. La consecuencia es que en tanto las comisiones del Congreso no evalúen la eficacia de los programas y políticas públicas en los primeros tres años de ejercicio presidencial, la revocación de mandato impulsada por Morena no puede cumplir

149 Muñoz Ledo, Porfirio, "La reforma del Estado mexicano", *El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, vol. 22, núm. 144, 2007, pp. 23-27.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



con sus objetivos teóricos en tanto el Congreso no desempeña la "función informativa" subrayada por Woodrow Wilson y Walter Oleszek, que se ha comentado líneas arriba. La tarea de fortalecer el régimen de responsabilidad política sobre los secretarios del presidente desde el Congreso sigue pendiente, pero el impulso político necesariamente ha de venir del Congreso, no del Poder Ejecutivo, que es el sujeto controlado.

Con México en mente, sostenemos que la función informativa de control congresual al presidente a través de sus secretarios, para que despliegue todos sus efectos teóricos posibles de influencia sobre el voto de los ciudadanos en la República, ha de dar un segundo paso: incorporar al ordenamiento jurídico mexicano una ley que tome como ejemplo la Congressional Review Act de Estados Unidos (Ley de Revisión Congresual). Tal adaptación legislativa podría contribuir de manera sustantiva a inhibir el clientelismo electoral ilegítimo mediante la elevación de la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria concerniente con programas sociales a población económicamente vulnerable —concretamente en la redacción de las reglas de operación de los programas sociales—. Ello mejoraría la capacidad del sufragio para servir como instrumento de ratificación de confianza ciudadana en el programa de acción del partido político en el gobierno, o bien de censura ciudadana al mal gobierno y a su partido político. La Congressional Review Act es una ley que en Estados Unidos obliga a las secretarías y demás unidades administrativas del Poder Ejecutivo a remitir al Congreso los reglamentos y reglas de operación que elaboran en un periodo de sesenta días antes de cobrar vigencia. Ello, para que las revise el Congreso estadounidense, a efecto de verificar que las normas administrativas sean conformes a la intención de la ley aprobada por el Congreso. Para destacar su esencia, se puede decir que dicha ley crea un control previo de legalidad administrativa a cargo del Congreso estadounidense, un control abstracto de legalidad administrativa de los reglamentos ejecutivos en sede par-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



lamentaria.[150] En México no ha existido en el pasado ni existe actualmente dicho control parlamentario sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la confección de las reglas de operación de los programas sociales que, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, se atribuye al presidente y a sus secretarios por delegación de aquél. Por consiguiente, el Senado tampoco tiene oportunidad de verificar si las reglas de operación son conformes con el principio federal.[151]

De adaptarse en México dicha ley, permitiría que las oposiciones en el Congreso observaran y anularan las reglas de operación de los programas sociales que puedan llegar a ser confeccionadas por el partido del gobierno en turno para servir preponderantemente y de manera ilegítima sus intereses electorales. En ese deseable proceso de control, el Coneval debería opinar también sobre las reglas de operación de los programas de desarrollo social. Desde que en México la competencia electoral entre partidos se volvió más intensa[152] y los votos de los ciudadanos efectivamente

---

150 Carey, Maeve P. y Davis, Christopher M., *The Congressional Review Act (CRA): Frequently Asked Questions* (CRS Report R43992), noviembre 2021, pp.1-6.

151 El artículo 17 ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios, y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo de la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República. Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo".

152 Aguilar Camín, Héctor, "PRI: descenso del milagro", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. 14, 1988, pp. 215-218.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



cuentan para determinar la titularidad del Poder Ejecutivo, diversos académicos han analizado programas de gobierno y sugerido que los sucesivos presidentes y sus partidos políticos desde fines del siglo XX hasta nuestros días han impulsado programas de clientelismo electoral que reducen la libre voluntad del elector. Señalan que dichos programas suelen establecer, torticeramente, un vínculo directo del partido en el gobierno en turno con el ciudadano, si bien formalmente se sustentan en el combate a la pobreza.[153]

Al respecto, en nuestra opinión cabe decir que en cualquier democracia representativa del mundo es legal y legítimo ofrecer al electorado el impulso de programas sociales, lo que suele distinguir a los partidos políticos progresistas comprometidos con la construcción y mantenimiento del Estado social y democrático de derecho.[154] Más aún: en el caso de México, confeccionar programas de desarrollo social es incluso en la actualidad un mandato vinculante para el Congreso y para el presidente de la República contenido en el artículo 1o. de la

---

153 Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 49, 1992, pp. 49-57. También Bertranou, Julian, "Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o un viejo modelo de política?", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1993, pp. 69-74; Ugalde, Luis Carlos y Amparo Casar, María, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Integralia-Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, pp. 131-155.

154 Carlos Rojas Gutiérrez, coordinador del Programa Nacional de Solidaridad del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (PRI, 1988-1994), defiende y argumenta persuasivamente los objetivos y metas alcanzados por dicho programa, cuya distribución de beneficios en especie —explica— no se determinó en función de la estructura y padrón electoral del partido en el gobierno, sino por reglas matemáticas de operación atadas a indicadores de marginación social. Sin embargo, Rojas Gutiérrez está de acuerdo en que la objetividad administrativa e imparcialidad electoral de las reglas de operación de los programas sociales puede verse seriamente comprometida en tanto que hasta la fecha se vienen confeccionando exclusivamente en el seno del Poder Ejecutivo. Estima aconsejable su escrutinio desde el Congreso, con opinión del Coneval, en coincidencia con lo sugerido en este libro. Entrevista de Daniel Barceló a Carlos Rojas, Ciudad de México, 19 de marzo de 2022.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



Constitución, el cual indica que "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos", entre los cuales se encuentran los derechos sociales. Tales derechos, que se caracterizan por la participación de un bien o servicio a cargo de una autoridad administrativa, que incluso puede consistir en una suma de dinero, también se encuentran incorporados en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte obligada. Esto es, desde el punto de vista jurídico el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno está obligado a proveer derechos sociales.[155] Además, la teoría de la democracia representativa claramente indica que ofrecer en campaña electoral programas dirigidos al interés general —como ciertamente es el combate a la pobreza o la atención de colectivos sociales en estado de necesidad—, es uno de sus entendidos básicos. También es un entendido básico que un partido político obtenga rendimiento electoral por ello si el electorado lo aprueba con su voto.

Siendo esto así, lo que el Estado mexicano debe evitar es el uso espurio de los programas sociales configurados preponderantemente con fines electorales para un partido político específico. Y para ello puede servir una ley mexicana con propósito similar a la Congressional Review Act estadounidense, con fundamento en la cual cada comisión ordinaria de las cámaras del Congreso de la Unión, según su respectiva materia, revisaría las reglas de

[155] El ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos J. Jesús Orozco Henríquez Orozco comenta "cabe afirmar que la línea de evolución trazada en el sistema interamericano, tanto por el consenso de los Estados como por el avance jurisprudencial que se enmarca en la realidad actual, protege a las personas tanto de las acciones como de las omisiones por parte de algún Estado y les asegura, mediante acciones positivas del propio Estado, los presupuestos mínimos de subsistencia necesarios, a la vez que verifica también la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales sujetos a un carácter programático pero, no por ello, carentes de una naturaleza normativa vinculante", en "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 19, 2013, pp. 181 y 182.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp



operación elaboradas por el Poder Ejecutivo antes que éstas cobren vigencia. El objetivo sería garantizar por proceso político en cada comisión congresual la provisión de los derechos sociales, e indirectamente proscribir la inequidad en la competencia electoral. En dichas comisiones ordinarias están representados el o los partidos políticos en el gobierno (de coalición), y los partidos políticos de oposición al gobierno, los cuales tienen el incentivo más alto para realizar el escrutinio de las reglas de operación. Dicha tarea ha de llevarse a cabo a la luz de la mejor procuración de los derechos sociales, sin sesgos partidistas espurios. Y en adición al control abstracto de legalidad a las reglas de operación que se propone, en nuestra opinión —de forma similar a la operación de programas sociales de países con democracias consolidadas—, los programas sociales en México deben ser invariablemente proveídos al beneficiario bajo el escudo nacional establecido en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, y no como se implementa con lemas sexenales del partido político del presidente en turno.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas