CONGRESO REDIPAL VIRTUAL 2023-2024

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR

Dra. Lilia Gómez Jiménez

TÍTULO:

EL CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO. ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA EN UN GOBIERNO MAYORITARIO

Enero 2024

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

EL CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO: ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA EN UN GOBIERNO MAYORITARIO[1]

Lilia Gómez Jiménez [2]

Resumen

El poder político que se otorga a los gobernantes en los regímenes democráticos vía procesos electorales los dota de amplias facultades, las cuales para su correcto ejercicio deben ser limitadas para evitar la concentración y abuso de poder. En México, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, disponen de instrumentos para ejercer control político entre sí. Sin embargo, cuando el poder en ambos órganos es controlado por un partido mayoritario los controles impulsados por la oposición suelen no prosperar. Tal es el caso de las citas a comparecencia a las que miembros del gabinete se niegan a acudir. Esto debido a que no existe "obligatoriedad" normativa; además, porque las comisiones de investigación propuestas por la oposición, no puede impulsar debido a su minoría parlamentaria que les impide tener los votos necesarios para su aprobación.

Por lo anterior el objetivo del presente trabajo consiste en analizar ambos controles políticos y evidenciar la necesidad de legislar para fortalecer sus alcances desde el marco constitucional.

Palabras clave: *Ejecutivo, Legislativo, control político, comparecencias, comisiones de investigación, rendición de cuentas, contrapesos.*

[1] El presente documento forma parte de una investigación más amplia en la cual ha colaborado el Dr. Alfonso León Pérez y que ha sido presentada a la revista Veredas (UAM-X) para su consideración.

[2] Miembro de la Redipal. Licenciada en Ciencia Política; maestra y doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesora investigadora en las la licenciaturas en Ciencia Política y Administración Urbana dela Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Dictaminadora externa de revistas: POLIS (UAM-I), Argumentos (UAM-X) y Korpus 21 (ColMexiquense). Autora y coautora de varias obras editoriales especializadas: *"Perspectivas sobre la gestión de la pandemia por Covid-19 en México"; "Presidencialismo Mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales"; "La salud de las mujeres en México, normatividad y balance".* Cdmx, México. Correo electrónico: lilia.gomez@uacm.edu.mx

Introducción

En general reconocemos que la forma de gobierno presidencial se caracteriza por dividir el ejercicio del poder político en tres órganos de poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los cuales quedaron sustentados en normas constitucionales que los dotaron de facultades definidas, acotadas y limitadas. Diversas causas fundamentaron la división de poderes; desde históricas, culturales, políticas e ideológicas; destacan la necesidad de garantizar la no concentración del poder político y el abuso de este por parte de un órgano de poder. Así, para los casos en los que existiera una superposición de un órgano sobre otro, la ingeniería constitucional prevendría medios para corregirla.

En la práctica, el control político puede presentarse de forma rigurosa o más laxa dependiendo de cómo se conforma el poder político. Es decir, en un gobierno con un partido que domine al Poder Ejecutivo o viceversa, y además represente mayoría en la cámara, los controles políticos se aplicarán de manera laxa, ya que el partido no se fiscalizará a sí mismo. De manera inversa, en los casos en que no existan mayorías cómodas para ningún partido, los controles pueden aplicarse con mayor fuerza impulsados por una oposición mejor colocada en términos porcentuales o numéricos.

En México, la Constitución incorpora instrumentos mediante los cuales, el poder Legislativo puede ejercer control sobre el Ejecutivo y viceversa. En cuanto al control sobre el Ejecutivo, el Congreso puede vetar iniciativas provenientes del presidente, citar a comparecencias a miembros del gabinete presidencial o crear comisiones de investigación que conllevan a un procedimiento en el cual titulares de instituciones gubernamentales son investigados en su funcionamiento y/o resultados. El dictamen emitido se turnará al Ejecutivo y en algunos casos puede ser sancionado con la remoción si este así lo determina. Sin embargo, salvo el caso de las iniciativas de ley que, por su relevancia, conllevan a un proceso más riguroso normativamente hablando, las citas a comparecencia no poseen esa rigidez, pues dependen en cierta medida de la “buena voluntad” del presidente y su gabinete que pueden desestimarlas con cierta facilidad. En cuanto a las comisiones de investigación, generalmente propuestas por partidos de oposición, requieren ser aprobadas por la mayoría parlamentaria que, cuando corresponde al partido en el poder evitará que vean la luz, por lo que, en el escenario de un gobierno mayoritario, el control político suele menguar, pues la oposición verá bloqueadas sus intenciones de ejercer un verdadero control político hacia el Ejecutivo como ha sucedido en el primer trienio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar cómo se comporta el control político en un gobierno mayoritario tomando como base dos elementos de análisis: la LXIV

Legislatura y las comisiones de investigación como instrumento de control político a partir de lo cual se busca destacar la necesidad de legislar para fortalecer sus alcances desde el marco constitucional.

El control al poder político

En el estudio sobre la anatomía del poder político Karl Loewenstein aseguraba que existían tres incentivos fundamentales capaces de dominar la vida del hombre en sociedad: el amor, la fe y el poder; los cuales consideraba, regían la totalidad de las relaciones humanas (Loewenstein, 1986: 23). El poder, en su significado más general, "designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza" (Stoppino, 2008:1192). Por otro lado, el poder, como fenómeno social, adquiere una connotación distinta al convertirse en un elemento omnipresente de toda relación de las estructuras sociales. Una relación social existe a partir de la interacción de dos o más personas. En tal sentido, es por demás reconocido el concepto weberiano que dicta "el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena" (Weber, 1964: 696). El "poder" ha sido tratado ampliamente por autores, desde los clásicos hasta los contemporáneos, desde Hobbes, Maquiavelo hasta Foucault y Hanna Arendt por mencionar solo algunos. No obstante, desde una perspectiva moderna Bobbio distingue tres formas de poder que son:

> El económico es el que asegura la posesión de ciertos bienes, necesarios o supuestos tales, en una situación de escasez, para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta, que consiste principalmente en la ejecución de un cierto tipo de trabajo. El ideológico se basa en la creencia que las ideas formuladas de cierta manera y emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con autoridad, tiene efecto sobre las conductas de los asociados […]. El poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado): es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra. (Bobbio, 2008:1217)

En tal caso, el poder político se puede considerar como la relación surgida entre quien goza de la autoridad como el don de mando, y subsecuentemente por quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo (Huerta, 2001:8). En síntesis, se trata de las facultades reconocidas por el orden jurídico para que determinados sujetos políticos o ciudadanos operen, sobre otros, los mandatos derivados de las normas jurídicas e incluso bajo coacción. En las formas de gobierno de extracción democrática, de carácter moderno y contemporáneo, el poder político reside en órganos de poder formalmente constituidos cuya validez y reconocimiento deviene de la legitimidad social.

Es por demás sabido que el poder político, se distribuye en órganos o instituciones reconocidos socialmente con el nombre de poderes, los cuales llevan a cabo distintas funciones en virtud de las cuales reciben su designación. Estos órganos son:

> a) El Poder Legislativo que tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos; b) El Poder Ejecutivo que se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional, y; c) El Poder Judicial que resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional y de interpretar y aplicar la ley. (Huerta, 2001:24).

Esta división de poderes, distribución y funciones vislumbra varios objetivos: evitar la concentración de poder en un órgano o persona, definir de forma adecuada y precisa sus funciones, así como imponer límites o controles al propio poder en relación con su ejercicio. Así, la consecución de estos objetivos debería asegurar la estabilidad y funcionalidad del sistema en su conjunto. Crespo asegura que la división de poderes como principio esencial de la democracia, se encuentra "estrechamente vinculado con la rendición de cuentas". Además, agrega que "sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes" Por lo que, "lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas" (Crespo, 2002:21).

Podemos entender "control" como un mecanismo de vigilancia cuya función es garantizar la limitación al ejercicio del poder mediante métodos versátiles y dinámicos capaces de evitar el abuso de este y en su caso sancionar los excesos. Lo anterior implica garantizar el respeto a los derechos de la sociedad y la legitimidad del ejercicio del poder. El control como hasta ahora se ha descrito, está enfocado a los órganos de poder y la vigilancia de este, el control representa un mecanismo de contención política. En resumen, el control del poder político en la era contemporánea, implica medios y facultades en una estructura institucional que permite limitar, observar e incluso castigar los excesos de los funcionarios públicos; las derivaciones de lo anterior tienen distintos niveles de respuesta dependiendo de los actores políticos y su laxitud.

Un control se ejerce sobre aquellos que, por el poder que ostentan, pueden eventualmente abusar de él y someter a otros a su mando. Un control político se impone a una autoridad cuyo poder parte de las facultades con las cuales ha sido investido institucional o constitucionalmente. En el gobierno presidencial, la delimitación de ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación, tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, es una

forma de controlar el ejercicio del poder al establecer jurídicamente las atribuciones que corresponden a cada funcionario; aun así, no es suficiente, ya que requiere medios de control que las garantice y las haga efectivas.

En general, se reconoce al Poder Ejecutivo como el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial (Berlín y Moreno, 1998: 532). El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes y de representar al país ante la comunidad internacional. No obstante, también posee facultades relacionadas al Poder Legislativo, como la iniciativa de ley, su promulgación y publicación, y la facultad reglamentaria. Entre sus facultades administrativas se encuentran nombrar al gabinete para el ejercicio del gobierno interno y externo, crear oficinas e incluso desaparecer instituciones, llevar a cabo las acciones diplomáticas con otras naciones en el margen de la normatividad establecida, celebrar tratados bilaterales económicos y políticos; mantener el orden político en relación a la seguridad pública y/o ciudadana, así como integrar políticas públicas para el desarrollo social del país.

De acuerdo con la Constitución Mexicana, los medios de control del Legislativo sobre el Ejecutivo son: comparecencias, interpelaciones y preguntas, comisiones de investigación, requerimientos de información (Art. 93); rechazo de iniciativa de ley o de reforma (Art. 71, frac. IV); superar veto ejecutivo (Art. 72c); nombramiento (Art. 74, frac. VIII). Además de otras exclusivas del Senado como la ratificación y nombramiento o la autorización de licencias al presidente para ausentarse del país (CPEUM, 1917). Estas modalidades como el requerimiento, la interpelación, la comparecencia y la comisión de investigación (en adelante CI) son mecanismos de control de alcance gradual limitados; el primero de ellos en semejanza con la interpelación implica que el funcionario o servidor público solo se limita a entregar la información solicitada por el medio que desee. En la comparecencia el funcionario en cuestión deberá presentarse ante el pleno a quien deberá responder cuestionamientos en torno de acciones específicas; sin embargo, el funcionario puede ausentarse y no tener ningún tipo de sanción. En tanto la CI conlleva a un procedimiento donde el funcionario es investigado en su funcionamiento y resultados; derivado de lo anterior se emite un dictamen el cual se turnará al Ejecutivo y en algunos casos puede ser sancionado con la remoción.

Sobre las comisiones de investigación

Podemos encontrar en lo general dos tipos de comisiones, las primeras denominadas ordinarias, que se crean para eficientar el trabajo parlamentario, mismas que prevalecen más allá de que la

asamblea se renueve, toda vez que forman parte de la estructura funcional de la misma. En este sentido, pueden crearse incluso comisiones que integren miembros de ambas cámaras –en el caso del régimen presidencial–. Las segundas, son las comisiones temporales pues se crean para cumplir un encargo específico que una vez cumplido derivan en su extinción. En general esto último sucede después de entregar un informe de su labor que será de orden público, lo que permite a la sociedad en conjunto, conocer del caso y de la información resultante. Si bien, estas comisiones no están facultadas para imponer sanciones legales, si permiten exponer al gobierno al juicio público y los resultados de la investigación pueden ser atraídos por órganos competentes para llevar a cabo procesos jurídicos.

Desde la perspectiva del derecho parlamentario, la CI se refiere a un determinado número de representantes del Poder Legislativo facultados por leyes y reglamentos que les permiten motivar el control en relación a la observación, transparencia y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo. Las diversas normas amparan y motivan la vigilancia, por decirlo de alguna manera, del aparato burocrático, secretarios de Estado con el fin de contraponer el ejercicio del buen gobierno, es decir, que los funcionarios de todos los niveles no incurran en situaciones de incumplimiento, violaciones o infracciones propias de las competencias que les otorgan sus cargos. Este aparato permite generar un contrapeso a los poderes de un gobierno y el objetivo es minimizar casos de corrupción y de abusos de poder.

La función de “control “que la comisión ejerce sobre el Ejecutivo tiene una escala de rango constitucional. Por tanto, su existencia responde en gran medida a los postulados de la teoría de la representación contemporánea, la cual sostiene que la representación está necesariamente asociada con la responsabilidad de los gobernantes respecto de los gobernados, al menos teóricamente y normativamente. Es importante aclarar que las comisiones de investigación pueden diferir en alcance u organización, así como de los medios de disposición para sus objetivos, esto dependiendo del país al que se refiera.

Las CI pueden definirse también como “Órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria” a partir de lo cual el parlamento en cuestión “ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático (Mora, 1998:70). Esta última definición integra por lo menos cuatro elementos: el carácter temporal de la CI; la acción de grupos minoritarios

(generalmente la oposición) para solicitar su creación; y, la demanda de responsabilidad a la que se asocia la representación política.

Particularmente, en las CI es común que se faculte a los miembros para allegarse información por diversos medios que van desde la solicitud por medio de formularios, cuestionarios, informes, cuentas, hasta la convocatoria a comparecer de funcionarios o autoridades según sea el caso. Tras el desarrollo y conclusión del proceso la comisión se extingue y cabe mencionar que, en ninguno, los resultados obtenidos son vinculantes en el sentido de imponer por extensión, una sanción o pena jurídica para los implicados.

Existen referentes normativos de figuras semejantes a la CI, desde la primera Constitución Mexicana. Por ejemplo, una de ellas se ubica en la Constitución de 1857 donde se expresa en la Sección I, del Poder Legislativo, Párrafo 2, "De la iniciativa y formación de Leyes", Artículo 70: "Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes": I. Dictamen de comisión…". Las comisiones (ordinarias) aquí referidas son aquellas que funcionan durante la Legislatura, (durante la legislatura), y atienden temas enfocados al estudio de proyectos de ley.

En tanto la Constitución de 1917 hace referencia en la Sección II "De la iniciativa y formación de leyes", Artículo 71, fracción III indicando que "Las iniciativas presentadas por el Presidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de estos, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates". El artículo 77, determinó que cada una de las Cámaras puede "... comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno". En el mismo sentido, el Reglamento para el Gobierno Interior del Gobierno Federal retomó tal cual lo establecido por la Constitución y agregó que las comisiones nombradas por las Cámaras serían ordinarias y especiales (Art. 65). El Artículo 71 agregó "Asimismo cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios". Al respecto de su integración sostuvo el número de tres miembros, pero dejó como responsabilidad de cada Cámara aumentar sus integrantes sin indicar un número específico (Art. 79). El Artículo 87 mandató que toda comisión debía presentar dictamen respecto de los negocios de su competencia. Finalmente se faculta a las Cámaras para pedir información e incluso tener conferencias con funcionarios (Arts. 89-90).

A partir de la reforma al Artículo 93 constitucional se incorporaron dos cambios sustantivos. El primero se llevó a cabo el 6 de diciembre de 1977, adicionando el párrafo siguiente:

> Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Entenderemos los organismos descentralizados como las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio, propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Por su parte, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica y las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan los requisitos establecidos por la ley. Esto de acuerdo con lo descrito por los Artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El segundo cambio se llevó a cabo el 15 de agosto de 2008 e incorporó el párrafo siguiente: “Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción”.

De esta manera quedó definida la figura de comisiones de investigación como actualmente la conocemos, se determinó cómo llevar a cabo la solicitud, propuesta y aprobación, su objetivo específico para diferenciarlas de otros tipos de comisiones (en principio de las ordinarias), hacia quienes están enfocadas, el carácter público de los resultados obtenidos; además de su facultad de petición de información a titulares de dependencias. Esto último se complementa con el párrafo segundo del citado Artículo 93, que establece que cualquier Cámara puede convocar a secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen sobre asuntos propios de sus ramos.

Sobre la base anterior, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a la fecha, establece que la Junta de Coordinación Política tiene la facultad de proponer al Pleno la integración de las comisiones. Estableciendo la existencia de dos tipos de comisiones: ordinarias y especiales. Las primeras son aquellas cuya duración se remite a la vigencia de la Legislatura y tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio. En lo que toca a las comisiones especiales, cuyo carácter es transitorio, se encuentran las de investigación que, de acuerdo con el Artículo 42:

> Se constituyen en comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el secretario general de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Llegado este punto, se determina claramente su carácter temporal y su obligada extinción al agotar el objeto por el que fue creada. Este es el estado actual que guardan normativamente estas comisiones, luego de un largo proceso constitucional que inició dos siglos atrás. En lo que corresponde a su implementación, en noviembre de 1979, apenas dos años después de la reforma, se creó la primera CI en torno de la empresa “Teléfonos de México S.A” (TELMEX) con el objetivo expreso de investigar denuncias públicas sobre interferencia ilegal de comunicaciones telefónicas. La comisión funcionó hasta marzo de 1980 cuando presentó el documento con las conclusiones de su encomienda. Pasaría una década antes de que se formara una nueva CI, en este caso fue en torno del Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito, (BANPESCA) por cuestiones como la quiebra técnica y cartera vencida. Esta comisión funcionó de diciembre de 1989 a abril de 1990 con la entrega del informe (Gamboa, 2006). Entre algunas de las comisiones más controvertidas por los temas que atendieron se encuentran la que se aplicó a la Compañía Popular de Subsistencias Populares (Conasupo) por compras de leche supuestamente contaminada con radioactividad (1995). La aplicada a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) por supuestas desviaciones de recursos multimillonarios que nulificaban la rentabilidad de los proyectos de inversión financiada (1999). Las aplicadas a Petróleos Mexicanos (Pemex) por supuestas afectaciones al medio ambiente (2004), entre otras. En todos los casos, la injerencia del Ejecutivo para bloquear o minimizar el alcance de dichas comisiones ha sido claro, por lo que la tesis de un presidencialismo fuerte y casi sin ataduras es evidente. Pareciera que los contrapesos son en realidad limitados para contener los abusos de la gestión administrativa.

En general, a partir de 1979 identificamos más de veinte Comisiones de investigación creadas, de acuerdo a como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Comisiones de Investigación creadas en Cámara de Diputados por Legislatura		
Legislatura	Periodo	Número de comisiones
LI	1979-1982	1
LIV	1988-1991	1
LVI	1994-1997	1
LVII	1997-2000	6
LVIII	2000-2003	1
LIX	2003-2006	6
LX	2006-2009	3
LXII	2012-2015	2
LXIII	2015-2018	1
TOTAL		22

Elaboración propia con base en datos obtenidos del https://sil.gobernacion.gob.mx/

Obsérvese cómo las legislaturas donde se impulsa el mayor número de CI son aquellas donde existe un gobierno dividido (estos inician en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados). Por el contrario, en los casos del gobierno mayoritario las CI están a la baja. Lo anterior muestra que las comisiones de investigación, bajo ciertos escenarios más favorables a la oposición, son más factibles de crear. Quizá este medio de control encuentra su limitante en el propio proceso de aprobación, pues, aunque se espera que sea la oposición quien lo proponga, corre el riesgo de que no se apruebe en la votación requerida, lo que sucederá si el partido en el poder posee mayoría en la Cámara.

Comisiones de investigación durante la LXIV Legislatura

Durante la LXIV Legislatura en la cual Movimiento Regeneración Nacional (Morena), en la Cámara de Diputados obtuvo 255 curules, equivalente al cincuenta y uno por ciento, se creó una sola CI, la cual tenía como fin dar seguimiento y acompañar las indagatorias del trágico hecho que cobró la vida de la gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso Hidalgo y del senador Rafael Moreno Valle Rosas. En contexto, la gobernadora y su esposo, exgobernador del estado, perdieron la vida tras desplomarse el helicóptero en el que viajaban. El accidente aéreo ocurrió poco antes de las 15:00 horas en Santa María Coronango, a las afueras de la zona metropolitana de la capital de Puebla. Según medios locales, el helicóptero había despegado diez minutos antes

del helipuerto El Triángulo de las Ánimas, en Puebla, e iba con destino a Ciudad de México. La aeronave quedó calcinada. (BBC, 2018).

De acuerdo con información que consta en la Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5188-III del jueves 3 de enero de 2019 (SIL, 2019) se presentaron tres proposiciones con punto de acuerdo:

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Jucopo del Senado a crear una comisión especial para dar seguimiento y acompañar las investigaciones del hecho que cobró la vida de la gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso Hidalgo y del senador Rafael Moreno Valle Rosas, suscrita por senadores del Grupo Parlamentario del PAN.
2. Con punto de acuerdo, por el que se crea la comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones y acciones emprendidas por las autoridades competentes respecto a las causas del desplome del helicóptero Augusta-Westland en Puebla, suscrita por los senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del PRI
3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a realizar una investigación exhaustiva sobre la caída del helicóptero donde viajaban la gobernadora de Puebla Martha Érika Alonso Hidalgo y el coordinador del Grupo Parlamentario del PAN Rafael Moreno Valle, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del PAN

El punto de acuerdo fue resuelto de manera favorable en la misma fecha. La comisión se instaló el 12 de febrero de 2019 y quedó integrada por el senador Higinio Martínez Miranda, de Morena; Nadia Navarro Acevedo, del PAN; Manuel Añorve Baños, del PRI; Dante Delgado Rannauro, de MC; Raúl Bolaños Cacho Cué, del PVEM; Alejandra del Carmen León Gastélum, del PT; Miguel Ángel Mancera Espinosa, del PRD; y Eunice Renata Romo Molina, del PES. El acuerdo para su conformación determinó que la comisión no contaría con recursos humanos, materiales ni financieros propios para su funcionamiento. También se determinó (conforme a su naturaleza) que la comisión debía presentar informes ante la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, cada que le fueran requeridos. Respecto de su duración se estableció que sería la misma comisión quien determine el ritmo y tiempo para abordar el tema. (Senado de la República, 2019)

De acuerdo con el con el artículo 81, de la Ley General de Aviación Civil, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) debe realizar la investigación de los accidentes e incidentes sufridos por aeronaves civiles, concluida dicha investigación, se debe llevar a cabo una audiencia con los interesados, determinar la causa probable, y en su caso, imponer las sanciones

correspondientes; asimismo, en el artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicación y Transporte establece que le corresponde a la Dirección General de Aeronáutica Civil “organizar y controlar los servicios de búsqueda y salvamento de aeronaves civil extraviadas o accidentales. Así, la función de la Comisión debía llevarse a la par de las acciones de la SCT. No obstante, en el mes de julio de 2019, ante la falta de resultados, el Pleno de la Comisión Permanente, avaló en votación económica, un dictamen con punto de acuerdo por el que se exhorta a la SCT, a que remita un informe público, sobre los avances de la investigación. Respecto a la CI, al momento del cierre de este trabajo, no figura ningún informe final que diera por concluidas sus gestiones.

La función de control político de esta comisión reside en la observación y seguimiento que se hizo de las acciones llevadas a cabo por la SCT, de la revisión que sobre los dictámenes preliminares se hizo y en su momento en indicar elementos por los cuales estos podrían ser cuestionados. No obstante, el control más efectivo fue, sin duda, el recurso de hacer públicos los informes sobre el caso y permitir que figuraran en los medios de comunicación, este hecho permitió también que la sociedad emitiera opiniones y exigiera resultados al respecto de la investigación.

Además de la Comisión referida, figuran tres más en el portal del Senado, que si bien no corresponden al rubro de “investigación” sí corresponden a las llamadas “especiales”: La Comisión Especial de seguimiento a la implementación del T-MEC (27/02/20), la Comisión Especial encargada de dar seguimiento a los casos de feminicidio de niñas y adolescentes (18/02/20) y la Comisión Especial para el seguimiento a la implementación de la agenda 2030 en México (02/03/20). Las cuatro comisiones creadas durante la LXIV Legislatura muestran por principio una baja considerable, respecto de las inmediatas anteriores. Ello nos lleva a preguntarnos a qué se debe el bajo número de comisiones de investigación creadas. Al revisar la información, encontramos que en el periodo que nos ocupa, se presentaron doce puntos de acuerdo para la creación de comisiones de investigación. Del total, solo la propuesta por Acción Nacional para atender el accidente de la Línea 12 del metro, fue turnada al pleno y votada. Sin embargo, fue rechazada cuando el grupo parlamentario de Morena y aliados conjuntaron 20 votos contra 13 de la oposición emitidos en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (El Economista, 2021). En cuanto a los once puntos de acuerdo restantes encontramos que se quedaron congelados en alguna instancia legislativa. De las once restantes, dos fueron propuestas por Morena. La primera tenía como fin investigar el desvío de recursos en dependencias de la Administración Pública y la segunda pretendía dar seguimiento a las investigaciones del caso Ayotzinapa. Si bien estas comisiones no se crearon, ambos casos se

desahogaron por otras instancias. Los ocho puntos de acuerdo restantes fueron propuestos por partidos de oposición y dentro de las comisiones propuestas destacaron temas que estaban generando gran controversia e inconformidad social como el caso de la comisión propuesta por el PRI para dar seguimiento a las investigaciones y recomendaciones relacionadas con el robo de combustible, los planes emergentes de abastecimiento de PEMEX, y los sucesos acaecidos en la comunidad de Tlahuelilpan, Hidalgo; La propuesta por el PRD para investigar mecanismos de adjudicación directa del gobierno federal; La propuesta por el PAN para investigar al Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado respecto a irregularidades y actos de corrupción, presuntamente cometidos en dicha dependencia desde su instauración y, finalmente la que propuso el PRD para investigar la actuación del C. Hugo López-Gatell, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, frente a la pandemia.

Este escenario no abona a la consolidación de la democracia, más aún la vulnera pues de acuerdo con Crespo (2002):

> Es necesario es que operen los controles legislativos que la Constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del Congreso, esta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse y no subordinarse el Legislativo al Ejecutivo. Si no existe esta participación real por parte del Congreso, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, y se tolera o auspicia un régimen autoritario (Carpizo, 1978: 10) Nada alejado de la verdad, la intención política del gobierno por frenar y bloquear los mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia son la marca de varios gobiernos, la historia así lo ha registrado y el gobierno de la 4T aprovechando su mayoría ha ido de la mano con el Poder Ejecutivo, y minimizado el Poder Legislativo, hecho que pareciera natural, sin embargo, lo anterior presenta un retroceso en términos democráticos específicamente a nivel institucional, en este contexto tiene más valor quien gobierna dejando de lado el cómo ejerce las acciones gubernamentales para mantener una eficacia política que fortalece solo la figura presidencial.

A manera de conclusión

Como se puede observar, en México, las comisiones de investigación han sido un control político poco usado, en gran parte porque es detenido o votado en contra por el partido en el poder. Durante la LXIV Legislatura solo se creó desde el Congreso una comisión, en parte porque el tema del que se ocupó (accidente de Martha Erika Alonso, Puebla), ocurrió en un contexto de controversia electoral que se mediatizó y alzó las voces de partidos y sociedad civil en la demanda de justicia. Otra comisión fue votada, sin embargo, rechazada por la mayoría morenista; además,

once propuestas más no salieron de las instancias legislativas, por tanto, no llegaron a ser votadas.

Por principio puede creerse que la CI es un medio de control que no fue impulsado en dicha Legislatura, sin embargo, en la revisión del trabajo legislativo, encontramos que la oposición impulsó doce puntos de acuerdo para la creación de comisiones de investigación de los cuales, solo la propuesta por Acción Nacional para atender el accidente de la Línea 12 del metro, fue turnada al pleno y votada; como era de esperarse la comisión fue rechazada por la mayoría morenista.

Por tanto, es posible asegurar que la CI como instrumento de control sobre el Ejecutivo no actuó como un verdadero control toda vez que la mayoría aplastante del partido en el poder las detuvo, sobre todo en aquellas que abiertamente podían desacreditar la actuación del Ejecutivo en situaciones por demás controvertidas. En este sentido, la oposición queda desprovista de medios para superar a la mayoría del Ejecutivo en el Congreso. La creación de una sola de ellas demuestra que la conformación del poder político en la LXIV Legislatura -donde Morena representó al partido mayoritario- fue un factor decisivo para detener la formación de otras comisiones propuestas por la oposición; algunas sobre temas de gran trascendencia como el caso del desplome de una parte de la estructura de la línea 12 del metro o la que pretendió dar seguimiento al caso Tlahuelilpan.

En general, consideramos que las Comisiones de Investigación pueden llegar a tener mayor eficacia como control político si se regulan de forma más precisa los procedimientos que las conforman, si se evita que su votación quede estancada en comisiones al carecer de importancia (para algunos) o si se adecua la norma para que su creación no necesariamente dependa de una mayoría del congreso. También es necesario que, por su carácter temporal, estén obligadas a presentar informes de operación y cierre donde se destaque el trabajo realizado, el resultado y, de ser necesario, este sea vinculatorio de futuras acciones desde el Poder Judicial, de lo contrario el control político, esencia de su existencia, se vuelve ambiguo e inoperante.

Fuentes de consulta

Abreu, J. P. (2008); El control parlamentario*. Cuestiones Constitucionales*, Núm. 18, enero-junio.

Anon, (2018); BBC News. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46435243

BBC, (2018); BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46676595

Berlín, F. & Moreno, J., (1998); Diccionario universal de términos parlamentarios. México: Cámara de Diputados.

Bobbio, N., (2008); Política. En: *Diccionario de Política*. Decimosexta edición en español ed. México: Siglo XXI, pp. 1215-1225.

Carpizo, J., (1978); El presidencialismo mexicano. Sexta ed. México: Siglo XXI.

Constant, B., (2013); Una constitución para la república de los modernos. Madrid: Technos.

Crespo, J. A., (2002); Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. México, Congreso de la Unión.

CPEUM. (1917). Cámara de Diputados. Recuperado el diciembre de 2023, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

El Economista, (2021); Legisladores de Morena rechazan crear comisión para investigar accidente de la Línea 12. 06 mayo.

Gamboa, C., (2006); Comisiones de Investigación. http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-06.pdf

Huerta, C., (2001); Mecanismos constitucionales para el control del poder político. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Loewenstein, K., (1986); Teoría de la constitución. Barcelona: Ariel.

Mora-Donatto, C. J., (1998); Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de poder políticos. México: Cámara de Diputados-UNAM.

Senado de la República, (2019); Senado de la República. http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43445-integran-comision-de-seguimiento-a-las-investigaciones-del-caso-martha-erika-alonso-y-rafael-moreno-valle.html

SIL. (03/01/2019). Sistema de Información Legislativa. Recuperado el diciembre de 2023, de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/01/asun_3803368_20190103_1546526609.pdf

Stoppino, M., (2008); Poder. En: *Diccionario de Política*. Decimosexta edición en español ed. México: Siglo XXI, pp. 1190-1202.

Valadés, D., (2015); La República en México. En: *Historia y Constitución*. *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo I. México: UNAM, pp. 493-509.

Weber, M., (1964); Economía y Sociedad. 2da ed. México: Fondo de Cultura Económica.