

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. ed., México, 1996, 283 pp. \*

Difícilmente habría para el jurista un asunto más natural y fascinante que el control del poder. En rigor, el derecho es un método que se supone racional y confiable para instituir, reconocer y regular el poder y sus consecuencias. Por supuesto, no hablo sólo del poder formal, que es apenas una especie —pero muy incisiva— del poder que ocurre, observa, se agita, golpea en una sociedad. En todo tiempo, pero principalmente en las horas del “Estado mínimo” —que es nuestro tiempo nublado, para decirlo con el nombre de una obra de Octavio Paz—, hay que hablar de las otras formas del poder; hablar, y en seguida precaverse y controlar.

Tampoco existe para el hombre común un asunto más natural y fascinante que ese control. Sin embargo, ante el mismo tema difieren las perspectivas de aquél —el jurista— y éste —el individuo escueto, sin toga ni birrete que lo guarezcan. Para el primero, se trata de un tema de teoría jurídica, política o administrativa. Para el segundo, de algo más elemental: sólo un asunto de vida o muerte. Así, sencillamente, y nada más.

Tal vez por eso conviene que el jurista reanime su disciplina, siempre en riesgo de levitación, con una serie de consideraciones humanas, que acabarán siendo, casi necesariamente, consideraciones particulares. A la cabeza de todas van las que suministra la historia, es decir, las que apareja la oscilante circunstancia. Y en ella figuran, pormenorizadas, las razones sociales, económicas, morales, políticas, culturales, de cada sistema nacional, de cada institución, de cada figura jurídica; en fin, de cada solución particular.

Valga todo esto como preámbulo a la presentación de una obra valiosa, que ha merecido el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública correspondiente a 1944: *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, de la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, mi joven y distinguida colega en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segura de que las instituciones jurídicas no aparecen “in vitro”, sino “in vivo”, Pedroza de la Llave advierte que su trabajo, destinado al estudio del

\* Palabras del doctor Sergio García Ramírez en la presentación del libro, en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el 7 de agosto de 1996.

control del poder por el poder mismo, e indirectamente por el pueblo, abarca “el análisis jurídico y diversos aspectos históricos, así como otras consideraciones”. Con asepsia aclara: “con excepción de las económicas” (p. 11).

Sería deseable, a mi juicio, que en alguna edición próxima de esta obra meritoria, su autora se atreviera también en las penumbras de la economía, con la audacia de Orfeo en su viaje por el inframundo. Sería el reconocimiento de que los tiempos que corren y las ideologías que prevalecen —y que no se reconocen a sí mismas como ideologías— han puesto al factor económico en el centro de la escena, con un aire dogmático y una predilección que el marxismo envidiaría. Es interesante saber qué tanto influyen los nuevos dogmas económicos sobre los medios de control del poder.

La autora parte de una afirmación central, que reitera en diversas partes de su libro: hoy día la función principal de la institución representativa (dígase el Congreso o alguno de sus cuerpos, en una sociedad democrática) es precisamente “la de control de la actividad de los miembros del gobierno en nombre de los ciudadanos”; y sólo secundariamente realiza otras labores, entre ellas la que suele dar su nombre a dicha institución representativa, esto es, la función legislativa (así, p.e., en pp. 11, 23, 187 y 256).

Es así, digamos, como los hechos del presente se han rebelado contra las creencias o los hechos del pasado; las hipótesis de Locke y Montesquieu no ilustran suficientemente la vida moderna; ahora los legisladores son, primero que cualquier otra cosa, vigilantes y controladores. Por ende, el verdadero Leviatán, para refrescar las reflexiones de Hobbes, se halla en el Poder Ejecutivo, o tal vez más precisamente en la Administración Pública. Si ésta asedia a los ciudadanos, es preciso que cierta instancia, no menos poderosa que la sitiadora, asedie también al Ejecutivo. Tal es la encomienda que se asigna al Congreso.

Esta aseveración tan sugerente pone en movimiento otras indagaciones. Si se ha modificado el rol primordial del Legislativo —que ya no es tan legislativo como contralor—, por fuerza han variado, al menos en alguna medida apreciable, los roles de los legisladores, hoy investidos como contralores. Sabemos que ya eran gestores, y que en esa misión de gestoría, consecuente con su arraigo en determinados espacios del sufragio, se cifraban largamente sus posibilidades electorales y sus trabajos cotidianos. Ahora aquel arraigo tomará en cuenta la nueva misión que les compete. Dicho en otros términos: si funciona

la democracia formal, los votantes serán controladores de los controladores, y a la antigua pregunta: ¿quién custodia al custodio?, se responderá sencillamente que el pueblo. Esto, para todos sus efectos, a partir de los más evidentes y decisivos: los electorales. De tal suerte, el sufragio, que ya tiene muchas encomiendas, asumirá otra más: la de "sentencia sobre las sentencias" de la institución representativa, y más exactamente, de sus integrantes en particular. Sería, de tal suerte, una inexorable revisión de oficio.

El control, pues, se halla estrechamente relacionado con lo que denominamos —propia o impropriamente— democracia; al menos, con la democracia formal, la puramente electoral, la de los comicios. Lo está por la doble vía de la expresión que formulan los representantes, por cuenta y orden —reales o supuestas, de sus representados; y de la expresión que luego formularán los votantes acerca de la marcha de la administración misma y del control que sobre ella se ejerce. Nada de esto escapa a la consideración de Susana Pedroza de la Llave (p. 31).

Por la naturaleza de su desempeño —muy ambicioso en una dimensión; muy recogido en otra— este engarce del control con la democracia implica que aquí no entren en juego las apreciaciones y las sanciones jurisdiccionales (salvo en las especies del juicio político y sus equivalentes o aledaños), sino las apreciaciones y sanciones políticas —reunidas en lo que algunos tratadistas, y también la autora de la obra que ahora comento— denominan "responsabilidad política difusa" (así, p. 35), cuyos efectos no son menos demoledores que los de la propia sanción penal: es así que la prisión del político ya no infama, como observaba Gramsci, pero su descrédito arruina precisamente donde se halla el talón de Aquiles del político: el concepto popular.

Obviamente, la actividad contralora pone frente a frente a los dos personajes naturales de este drama: el controlador y el controlado, sin perjuicio de los otros participantes que hacen entradas ocasionales, escuchan los parlamentos o se disponen a caer sobre los actores —o al menos sobre alguno de ellos— cuando la función concluya. Susana Pedroza analiza este asunto (pp. 80 y ss.).

¿De quién se espera el buen despacho de la función contralora? Yo diría que, en principio, de la institución representativa en pleno, sin salvedad. Pero esto compete más a la teoría que a la práctica; el olmo no suele dar peras. Empero, si no da estos frutos, que son los apetecidos, pagará las consecuencias. Se dice que "la gran protagonista del control parlamentario es la minoría" (Rubio Llorente, citado por

Susana Pedroza, p. 81). Ahora bien, volviendo al ejemplo del olmo y las peras, no cabe duda de que si la mayoría no desempeña cabalmente su función contralora (ampliamente expuesta en el propio proceso legislativo, y ya no sólo en los actos típicos de control), correrá el más grave de los riesgos: constituirse en minoría y aprender, desde esa incómoda posición —¿o será la más cómoda?— el abc del control.

Bajo los vientos que corren, la crisis de las instituciones democráticas llega a todos los rincones. Uno de ellos es el de las mayorías parlamentarias, y otro el de las correspondientes minorías. Ambas, memoriosas o imaginativas, pero en todo caso prudentes, debieran revisar su desempeño. Para esto pudiera haber un punto de referencia, una vara de medir: el rigor, que exorciza por igual contra la complacencia y contra el escándalo.

A veces surge en la mayoría una especie de “conciencia opositora”, que se vuelve más lúcida en los momentos de riesgo mayor y desde luego en la víspera del abismo. Esa es, políticamente, la más rentable de las conciencias. Oírla puede inducir una nueva composición de las relaciones entre la mayoría parlamentaria y la Administración Pública, que a su vez implicará, en definitiva, una nueva relación entre esa mayoría y la propia Administración, por una parte, y los concienzudos ciudadanos, por la otra, depositarias de la vara de medir que puede transmutar a la mayoría en minoría, en el más breve de los plazos: el tiempo que se toma la jornada electoral.

Para la doctora Pedroza de la Llave, el control se integra con la comprobación, análisis, inspección, registro, revisión, verificación, intervención o examen de la actividad del gobierno (pp. 38, 137, 191-192 y 256).\*\* Bajo este espectro, puede ocurrir en todo el espacio de la actividad parlamentaria, como dice Rubio Llorente; o puede observarse en

\*\* La definición más amplia y comprensiva que aporta la autora es la consignada en las pp. 191 y 192, en el capítulo referente al control por parte del Congreso mexicano. En ese lugar indica: “el término control unido a la palabra parlamentario significa, principalmente, la comprobación, inspección, registro, revisión, intervención, verificación o examen que realiza el Congreso mexicano sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad e influencia en la opinión pública, lo que le da una dimensión política para considerarlo como un control político. Su definición más apropiada es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza ese control es un órgano político, en este caso, el Congreso mexicano o Congreso de la Unión”.

una serie de actos específicos —serie numerosa y creciente, por lo demás— que cumple el Congreso, *lato sensu*, frente a otros actos del Ejecutivo: sea para prevenirlos, promoverlos, revisarlos o juzgarlos.

La autora hace un doble y sustancioso examen de los actos de control parlamentario en el horizonte del Derecho comparado (que tienen su sustento, porque de lo contrario sería imposible entenderlos, en la realidad política —histórica y actual— de cada país). Por una parte, propone una relación y una descripción de esos actos: desde la aprobación de los presupuestos generales del Estado hasta la actuación del tribunal de cuentas (pp. 83 y ss.). Por otro lado, aplica estas nociones a un buen número de países europeos y americanos, con especial acento en el caso de España (pp. 108 y ss.). Viene luego otro “caso”, que es el que nos interesa sobremanera: “El control del Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno”, que constituye el capítulo tercero y último del libro comentado —y en este sentido su culminación y coronación—, y seguramente el anticipo del primero de otro libro —a cuya elaboración conminamos a la autora de éste— sobre el mismo asunto en México, donde suena con grandes campanadas la hora del control.

Pero esas campanadas ya sonaban desde hace tiempo. y sucedía lo que se dice que ocurre con la convocatoria de cualquier campanario: que algunos feligreses acuden, mientras otros simulan que no escuchan y mucho menos comparecen. En efecto, cuando la doctora Pedroza de la Llave, en páginas anteriores de su libro, desenvuelve un itinerario histórico del régimen (jurídico) del control parlamentario en México, entre 1808 y 1994, advierte sobre el alud de reformas constitucionales en esta materia, apenas en el curso de dos décadas. Ellas forman filas en ese total de 525 enmiendas (pp. 73 y 261) que ha sufrido —a veces en el sentido estricto de la palabra— la Constitución mexicana, tan flexible dentro de su rigidez característica.

Este cúmulo de reformas, con las tendencias que reflejan y las realidades que producen, hace que “el sistema político mexicano —glosa la autora, refiriéndose a algunos analistas— sea calificado actualmente por otros países, ya no como una democracia “dudosa, sino como un país que se dirige a alcanzar plenamente la democracia” (p. 13). En lo personal, suelo dudar de algunos que dudan, porque no siempre dudan también de lo que debieran dudar. Y en este asunto de la democracia, las dudas nos asaltan a todos: yo dudo con frecuencia de que las llamadas democracias occidentales sean de veras aquéllas —democracias—, aunque no dudo de que sean lo segundo —occidentales—. Cada vez me

parece más que la expresión democracia, aplicada a ciertos países ufanos de serlo, es en fin de cuentas casi una licencia del lenguaje. Pero este asunto no forma parte del libro que comento, ni debiera formar parte de mi comentario. Aquí lo dejo.

No podría comentar ahora cada uno de los extremos que Susana Pedroza examina a propósito del sistema mexicano, en lo que ella misma denomina “consideraciones introductorias” (p. 187). Son excelentes la relación y el estudio que aporta. Es aquí donde se observa más vivamente el asedio que dije del Ejecutivo por el Congreso (pero no sólo por éste; hay instancias sociales que le han puesto sitio). La perspicacia de los críticos y adversarios del “estado de cosas” que ha permanecido por encima o por debajo de las olas, les ha llevado a cercar la fortaleza y su bastión emblemático y avanzado: el partido mayoritario, a sabiendas de que lo que aquí ocurra modificará profundamente las relaciones políticas en el sistema mexicano. La historia natural del control —no apenas su historia jurídica— es de alguna manera un capítulo descolante en la crónica del asedio.

Un punto relevante es el examen, la discusión y la aprobación del presupuesto de egresos, por parte de la Cámara de Diputados, que tiene dos antecedentes: la expedición de la ley de ingresos y la fijación de bases para la contratación de crédito público, a cargo del Congreso, y una implicación directa en la revisión, por aquella Cámara, de la Cuenta Pública (pp. 198-199 y 213). Todo esto tiene y debe retener un valor político —no sólo instrumental y contable— de gran alcance. En efecto, de lo que se trata —o de lo que se debiera tratar— es de fijar y confirmar el rumbo de la nación en lo que atañe a la gestión del Estado, y por conducto de éste.

Es aquí donde se ventilarían los mayores y mejores asuntos de la República, inevitablemente atraídos por el ingreso y el egreso, con los puentes que ambos tienden o no tienden hacia la justicia. Aquí echamos de menos la intervención del Congreso en la adopción del Plan de Desarrollo —un instrumento típico del Estado benefactor, y más o menos extraño al Estado “mínimo” o “desvalido”—, que no puede ser otra cosa que una aplicación casuística y temporal del Plan Nacional que reside en la Constitución. Para ello no basta que los legisladores examinen, opinen y observen, como dice la Ley de Planeación, si luego no pueden resolver.

La actuación del Congreso en estas materias conferiría un profundo sentido político —el más calificado de todos— a su desempeño contralor,

porque no estaría pronunciándose apenas sobre la puntualidad, la eficiencia o la probidad, que ciertamente importan, sino también y principalmente sobre la congruencia entre el trabajo del Estado y las necesidades y los propósitos del pueblo: eso que el artículo 26 constitucional llama “los fines del proyecto nacional”.

La injerencia del Congreso en la designación de funcionarios de la Administración es otro de los temas del control que aborda la obra de Susana Pedroza (pp. 200-201 y 219-220). He aquí un asunto resbaladizo, que impone conciliaciones o bien, como se acostumbra decir, concertaciones —o algo más que esto— entre partidos políticos. La “negociación” de los cargos es una espada de doble filo, sobre todo cuando se trata de cargos que tienen que ver y que hacer en la justicia, leal a la ley, no a las declaraciones de principios de los partidos ni al sentido de los sufragios en las elecciones. Aquí vamos dando pasos inquietantes, que para muchos son, sin embargo, tranquilizadores.

Otro asunto interesante es el relativo a las comisiones investigadoras (pp. 202-203 y 215). Aquí existe, como en pocos casos, una prueba de fuego para la madurez política. Es preciso que el Congreso se asome sobre la muralla de la discreción ejecutiva; inquiera y requiera desde ahí, celebre o fulmine. Pero también es preciso que lo haga con eso que llamamos, en la suma de los discursos cotidianos, “estricto apego a Derecho”; y apego, además, a la lógica de las cosas y a los intereses nacionales, que no confundimos con una hipotética “razón de Estado”, esgrimida como permiso de navegación sin tropiezos. Para nosotros las comisiones se hallan todavía en la fase de estreno. Al madurar la obra, habrá que afinar, digamos, muchos cuadros y hasta actos completos.

Un tema relevante es el juicio político y la declaratoria de procedencia (pp. 205-208, 215-217 y 220); aquél sobre todo. En este punto se halla la borrosa, movediza frontera entre el control político y el control jurisdiccional. Las frustraciones del primero, si las hay, se quieren resolver a veces con la aplicación del segundo. Pero aquí hay que hilar muy finamente, aunque cueste trabajo y exija paciencia, no sea que el famoso juicio político, que todos los países administran a cuentagotas, se aplique a chorros como remedio de salud pública que acabe por enfermar al público. Y no sea también que el juicio se deslice en el prejuicio, que suele ocurrir cuando una demanda ya tiene forma y fondo de sentencia.

La autora destaca la comparecencia. Le dedica un apartado especial y más amplio (pp. 230 y ss.), que ciertamente merece: es, sin duda, la

que posee mayor valor dramático y sirve mejor a esa especie de “ca-reo” que ocurre entre el Congreso y el Ejecutivo, éste en la persona de algún conspicuo funcionario. Es cierto que la comparecencia —en sus diversas modalidades— puede ser utilísima; pero también lo es que hay que encauzarla con cuidado extremo. No se gobierna por discurso, y tampoco se agilizan los servicios públicos por comparecencia. Alguna vez desesperó a los ciudadanos, aglomerados ante las ventanillas, la noticia de que el funcionario se hallaba “en acuerdo”; hoy la noticia es otra: está “compareciendo”.

Termino aquí mis comentarios sobre la obra “El control del gobierno: función del Poder Legislativo”, que debemos a la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave. Ella ha construido una buena ventana, abierta de par en par, para que el lector, constituido en espectador, siga desde ese sitio los flujos y reflujos del poder. No es poca cosa en horas, como antes dije, de corrientes agitadas, que aceleran el movimiento de las aguas. Y habrá que tomar providencias para que ese oleaje no mine la fortaleza y el rigor de la cosa pública, y al mismo tiempo mantenga en buen puerto, abrigado, al ciudadano.

Este es el dilema aparente —falso dilema, pues— del control: quienes lo impulsan, argumentan en favor del individuo y toman la bandera del Congreso; quienes lo impugnan, aducen motivos de la sociedad y empuñan la bandera del Ejecutivo. Sin embargo, es preciso conciliar estos extremos, que son, finalmente, compatible, y no perder de vista que el control puede ser, por encima de los discursos, sólo otro modo de retener o arrebatar el poder. Lo que interesa, en fin de cuentas, no es esto —el “juego del poder”—, sino que el control sirva a lo que se quiso que sirviera la división de poderes: el “juego del ciudadano”.

Dr. Sergio GARCÍA RAMÍREZ

Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas y Director de la Revista de la Facul-  
tad de Derecho, UNAM.