
Control parlamentario e *indirizzo politico*

Parliamentary Oversight and indirizzo politico

LUIS FELIPE NAVA

Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México

ORCID: 0009-0004-3491-166x

Fecha de recepción: 04 abril 2025

Fecha de aceptación: 12 mayo 2025

SUMARIO: I. Introducción. II. El corazón del constitucionalismo: parlamento, control y Constitución. 1. La institución parlamentaria y el control del poder. 2. El parlamento como centro del sistema político en una democracia. 3. El carácter normativo de la Constitución y el control parlamentario. a. El constitucionalismo norteamericano y la garantía de la función de control parlamentario por la Suprema Corte. b. Los antecedentes pesimistas sobre el parlamentarismo y la defensa de la Constitución en Europa. c. La garantía jurisdiccional de la Constitución y el control parlamentario del gobierno. III. Una propuesta para reivindicar el *indirizzo politico* del control parlamentario en México. 1. El *indirizzo politico* del control parlamentario en una democracia constitucional: la satisfacción de la Constitución material. 2. La jurisprudencia constitucional como estándar objetivo en el análisis y monitoreo de efectividad de políticas públicas, en el control parlamentario. IV. Conclusiones.

RESUMEN: A partir de los antecedentes del constitucionalismo liberal, como de las consecuencias propias de la democracia constitucional, este trabajo defiende la función parlamentaria del control del gobierno como la principal del parlamento. Posteriormente, y a partir de su posición central en una democracia, se propone un control parlamentario colaborativo y no represivo en México. Particularmente para reivindicar su *indirizzo politico* y orientarlo a la satisfacción de la Constitución material. Finalmente, se propone que la jurisprudencia constitucional funcione como estándar objetivo, en esta función de control, para analizar y corre-

gir la efectividad de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de derechos fundamentales. Particularmente de los sociales.

ABSTRACT: Based on the background of liberal constitutionalism and the inherent consequences of constitutional democracy, this paper defends the parliamentary function of government oversight as the primary function of Parliament. Subsequently, and based on its central position in a democracy, it proposes a collaborative, and non-repressive, parliamentary oversight in Mexico. Specifically, it seeks to reclaim its *indirizzo politico* and focus on the fulfillment of the Material Constitution. Finally, it proposes that constitutional jurisprudence serve as an objective standard in this oversight function, to analyze and rectify the effectiveness of public policies aimed at fulfilling fundamental rights, particularly social rights.

PALABRAS CLAVE: *Constitucionalismo, control parlamentario, democracia constitucional, indirizzo politico, políticas públicas.*

KEYWORDS: *Constitutional democracy, constitutionalism, indirizzo politico, parliamentary oversight, public policy.*

I. INTRODUCCIÓN

Los son las características principales de la democracia constitucional: el reconocimiento y protección de una esfera de lo indecible —particularmente compuesta por los derechos fundamentales— y el establecimiento de instituciones de control que permitan garantizar ese núcleo indisponible para las mayorías (Ferrajoli 2016: 23). Desde luego que este paradigma de la democracia y del derecho es resultado de la lección aprendida a partir de la segunda posguerra, donde se incluye la necesidad de recordarnos constantemente que la libertad es incompatible con el poder absoluto. Inclusive, con la misma democracia cuando no tiene límites. Por eso, debe decirse que un *gobierno democrático* requiere siempre de limitación, el cual solamente es posible mientras perviva la efectividad de sus controles (Aragón Reyes 2009: 624).

Otro rasgo notorio de la democracia constitucional es el relativo a aquello que *debe decidirse* (Ferrajoli 2008a: 30). Esto es, la necesidad de actuación por parte de los poderes públicos para satisfacer determinados derechos. Particularmente los sociales, que requieren de actos positivos por parte del Estado. Inclusive, la plena efectividad de esos derechos depende, necesariamente, de dos actuaciones básicas, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)¹: las medidas legislativas necesarias para su administración y los medios apropiados para su ejecución, por parte de los órganos de la Administración Pública, para garantizar su acceso, sin discriminación.

Sin embargo, en esta lógica básica de distribución de competencias, propia de la división de poderes, ocurre con frecuencia una vulneración a este principio esencial de la democracia constitucional: la ejecución equivocada o no fidedigna de las medidas legislativas para la satisfacción de los derechos, como también la falta de control de esa dirección política por parte del parlamento, quien tiene la atribución principal de controlar de manera permanente y ordinaria la ejecución de la ley.

Con el establecimiento del parlamento como centro del sistema político en una democracia, en los inicios del liberalismo revolucionario, la función del control parlamentario del gobierno se estableció como consecuencia del principio de supremacía parlamentaria (Feldman 2004: 6-8). Inclusive, como defendieron Locke (1689) o Montesquieu (1748: 127), era más importante esta función, que la de legislar constantemente. Pues debía custodiarse la ejecución fidedigna de la dirección política o *indirizzo politico* establecida por la institución parlamentaria.

En la doctrina constitucional italiana, se ha denominado como *indirizzo politico* al “impulso político con la que el parlamento manifiesta su voluntad; determina los grandes objetivos de la política

¹ Corte IDH, *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, 17 noviembre 2021: párr. 104.

nacional; orienta la actividad del gobierno y la administración, indicando los instrumentos y medios más adecuados para conseguir los fines propuestos que se individualizan, y controla finalmente la ejecución del proceso” (Molas y Pitarch 1987: 32)².

Así pues, este trabajo tiene por objeto, principalmente, ofrecer una propuesta para mejorar la función del control parlamentario de la acción del gobierno en México. Particularmente, la de orientarla con un *indirizzo politico* que impulse un gobierno más eficiente en la satisfacción de los derechos fundamentales. Esta propuesta parte de la necesidad de erradicar la concepción *represiva* de la función de control parlamentario —arraigada en México— y contribuye con una concepción *colaborativa*, para una ejecución más garantista de la ley por la Administración Pública.

Para lograr lo anterior, trataré de argumentar, primero, las razones por las que el control de la acción del gobierno es o debe ser la función principal del parlamento. Esto, derivado de sus antecedentes en el constitucionalismo liberal, como también a partir de su posición central en las democracias que han decidido garantizar jurídicamente su Constitución. Posteriormente, propondré reivindicar el *indirizzo politico* de nuestro control parlamentario, el cual debe ir orientado a la satisfacción de la Constitución material. Finalmente, defenderé que la jurisprudencia constitucional puede funcionar como estándar objetivo, en el control parlamentario, para analizar y corregir la efectividad de las políticas públicas encaminadas a la satisfacción de derechos fundamentales. Particularmente de los sociales.

A lo largo de este trabajo me refiero a menudo al *parlamento*, para hacer referencia al órgano en el que se deposita el poder legislativo de un Estado, sin importar el sistema jurídico. Asimismo, utilizo el concepto de *gobierno* para identificar al poder ejecutivo en general, o aquél que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) en su artículo 80.

² También véanse: Manzella (1974: 393) y Giménez Sánchez (2008: 91-92).

De igual modo, con el concepto de *administración* hago referencia a los órganos de la administración pública en general o a la Administración Pública Federal, previsto en el artículo 90 de la CPEUM.

II. EL CORAZÓN DEL CONSTITUCIONALISMO: PARLAMENTO, CONTROL Y CONSTITUCIÓN

1. *La institución parlamentaria y el control del poder*

Situémonos en el siglo XVIII. Europa se encuentra en un proceso profundo de cambio. Las ideas de la Ilustración han permeado el Viejo Continente. La filosofía del Siglo de las Luces establecerá la forma legítima del ejercicio del poder. El parlamento —y no el monarca— tendrá la función de emitir la voluntad normativa del Estado, pues su mandato proviene de la legitimidad popular. Esta institución, como hoy la conocemos (Kelsen 2006: 92)³, primero será instaurada en Inglaterra tras su Revolución Gloriosa de 1688. Más tarde, su autoridad será normalizada tras la Revolución Francesa de 1789. Años después, la figura del parlamento se expandirá en el mundo como símbolo del gobierno democrático (McIlwain 1947: 129).

Entre los *clásicos* de la Ilustración, las ideas de John Locke marcarían particularmente la historia del parlamentarismo en ambos lados del Atlántico⁴. Influenciado por los antecedentes de la Revo-

³ Como señala Kelsen, al referirse al parlamento, se trata de “un órgano colegiado que decide por mayoría y que es elegido por el pueblo, por sufragio universal e igual, es decir, democráticamente”. Su función, señala el autor, radica “en emitir la voluntad normativa del Estado”.

⁴ Es interesante que en Estados Unidos de América, al diseñarse una Constitución fundamentada en la desconfianza al Poder Legislativo, derivado de los abusos del parlamento inglés hacia los colonos, los Padres Fundadores tomaron como base las ideas de John Locke y las consecuencias propias de la Revolución Gloriosa. De igual modo, en Francia, tras la Revolución de 1789, se tomará como base, entre otros ilustrados, al mismo autor para el enaltecimiento de la institución parlamentaria. Al respecto, véase Várnagy (2000: 46).

lución Gloriosa, particularmente la Guerra civil inglesa, la decapitación del Rey Carlos I, el gobierno sin límites de Cromwell y los problemas de la restauración de la monarquía absoluta⁵, el *padre del liberalismo* defendería al poder legislativo como “poder supremo de la comunidad política” (Locke 1689: 162). La función legislativa, argumenta Locke, fundamentada en la legitimidad democrática, determina la forma de conducción del gobierno y las condiciones de uso de la fuerza para preservar la libertad y la paz (Locke 1689: 164). Por eso, el poder ejecutivo, que tiene como función *ejecutar* su voluntad, “se encuentra subordinado y rinde cuentas a él” (Locke 1689: 171). Es más, para Locke no era necesario, ni conveniente, que el poder legislativo emitiera nuevas leyes de manera constante. Más bien enfatizaba que, al ser el autor de las leyes a ejecutar, el parlamento debía ejercer la facultad de sancionar la mala administración contraria a la ley (Locke 1689: 171)⁶.

Por eso la función del control parlamentario del gobierno derivará del Principio de la Supremacía parlamentaria, instaurado por primera vez en el *Bill of Rights* de 1689 de Inglaterra, hoy parte esencial de la Constitución del Reino Unido (Feldman 2004: 6-8). La ejecución de la ley quedaría subordinada al control y consentimiento del parlamento desde los inicios del constitucionalismo moderno⁷.

⁵ *Ibidem*: 45-46.

⁶ En lo que interesa de esta cita, Locke señala: “No es necesario —ni conveniente— que el Legislativo se encuentre siempre en ejecución; pero es absolutamente necesario que el poder ejecutivo lo esté, porque no siempre es necesario la creación de nuevas leyes, pero siempre se necesita la ejecución de las leyes creadas. Cuando el legislativo coloca la ejecución de las leyes que aprueba en otras manos, conserva el poder para reasumirlo, fuera de esas manos, cuando encuentra una causa, y castigar por alguna mala administración contraria a las leyes”. Traducción propia.

⁷ Véanse los artículos 1 y 2 del *Bill of Rights* de 1689. Además, este momento fundacional en Inglaterra daría paso al sistema parlamentario de gobierno, hoy generalizado en Europa. El gobierno, formado por un gabinete bajo el liderazgo de un primer ministro, se elige por la mayoría parlamentaria. Su legitimidad deriva de la confianza del parlamento. De modo que si aquélla se pierde, el gobierno debe renunciar. Al respecto, Pritchett (1918: 376).

En Francia, casi un siglo después, Montesquieu también compartirá esta forma de ejercicio legítimo del poder. Al profetizar sobre la revolución que habría de venir, en su *Espíritu de las Leyes*, enfatizará que el poder legislativo “no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas”. Sin embargo, “tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas” (Montesquieu 1748: 127). En esta línea, previo a la gran revolución, la Enciclopedia publicada por Diderot y D’Alembert —el gran libro prohibido por el Consejo de Estado francés que encendería la razón y el juicio crítico europeo— enfatizará, como una condición de la libertad política, la necesidad de un poder legislativo con legitimidad democrática para regular el orden social y única autoridad para limitar el ejercicio de los derechos (Encyclopedic liberty 2016: 115, 128 y 260). Por eso, al estallar la Revolución Francesa en 1789, la supremacía parlamentaria ocupará también un papel trascendental entre los revolucionarios. La Constitución de Francia de 1791 dejó testimonio de ello al establecer que “no hay autoridad alguna superior a la de la Ley”. Inclusive, que “el Rey no reina si no es por ella, y solo en nombre de la Ley puede exigir obediencia”⁸.

Así pues, a partir del siglo XVIII, la historia del constitucionalismo quedará marcada por la posición prevalente del parlamento en los sistemas políticos con democracia representativa (Vile 1998: 233). Una institución con legitimidad democrática para emitir la voluntad normativa del Estado (Kelsen 2006: 92) —función legislativa—, y para controlar la acción del gobierno con base en la ley creada. Por eso la historia del parlamento es inseparable de la del constitucionalismo: ambas instituciones nacen en la historia con el fin de limitar al poder. Aunque, debe decirse, el primero se origina como producto del segundo: pues si el constitucionalis-

⁸ Véase el artículo 56 de la Constitución de Francia de 1791. Es interesante además que, de acuerdo con su artículo 58, la Constitución solo reconocería al monarca si éste juraba el cumplimiento de la ley en el parlamento: “si el Rey, pasado un mes desde la invitación del Cuerpo Legislativo, no ha prestado su juramento (...), se entenderá que ha abdicado de la realeza”.

mo, como señalaba Carl Friedrich (1950: 26), es “la práctica de la política conforme a unas ‘reglas de juego’ que imponen limitaciones efectivas a la acción del gobierno”, la institución del parlamento es una de sus culminaciones exitosas.

De este modo, el constitucionalismo moderno comenzó a edificarse con dos fenómenos⁹: la instauración del parlamento como centro del sistema político y el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica —aunque este solamente surgirá, inicialmente, en Estados Unidos de Norteamérica, con su Constitución de 1787 (García de Enterría 1981: 137-138)¹⁰—. Sobre ambos fenómenos debemos detenernos. Pues las razones que los fundamentan nos servirán para argumentar, posteriormente, sobre la posición propicia —e inutilizada— de la función parlamentaria de control del gobierno, en la satisfacción de los objetivos principales de la democracia constitucional.

⁹ Sobre la diferenciación entre las etapas *antigua* y *moderna* del constitucionalismo puede consultarse: Aragón Reyes (2009: 179). Al respecto, el profesor Aragón señala que “la idea de Constitución es mucho más antigua que su concepto y este último no surge hasta que nace el Estado constitucional a finales del siglo XVIII”. Así, por ejemplo, la etapa *antigua* del constitucionalismo se refiere a los tiempos remotos desde que puede identificarse la idea de la limitación del poder. Por ejemplo, también señala Aragón (2009), en las antiguas Grecia y Roma existían unas normas materiales superiores al derecho ordinario que permitían preservar la comunidad política y delimitar sus instituciones. Posteriormente, la idea de limitación del poder por el derecho, para asegurar la libertad, sería una manifestación previa del liberalismo revolucionario en Inglaterra y Francia; la cual daría paso al constitucionalismo *moderno* con sus instituciones.

¹⁰ Como señala el profesor de Enterría, la recepción en Europa del carácter normativo de la Constitución va a ser *muy tardía*, a diferencia de EE.UU. Al respecto, debe destacarse que en el *Viejo Continente* la prevalencia soberana del parlamento en unos países, como de la monarquía en otros, enfatizaban el carácter político de sus constituciones, pues ambas instituciones carecían de límites en su actuación.

2. El parlamento como centro del sistema político en una democracia

De acuerdo con Manuel Aragón (2009: 626), tres razones justifican que el parlamento constituya —o deba constituir— la institución central de la democracia, tanto en un sistema de gobierno parlamentario, como en uno presidencial. Con base en ellas, trataré de argumentar, posteriormente, sobre las ventajas que la función parlamentaria del control del gobierno abre en la reformulación de la dirección política del ejecutivo —*indirizzo politico*— para la satisfacción de los derechos fundamentales. Veamos:

a) Primera, porque la representación política tiene allí su más fiel expresión

El pluralismo político como valor superior del Estado se expresa, principalmente, en el parlamento. El origen democrático de sus integrantes permite la representación de diferentes preferencias políticas. Por eso pueden distinguirse, en su composición, mayorías y minorías parlamentarias. La primera suele coincidir con la fuerza política del gobierno, mientras que las segundas con la oposición (Kelsen 2006: 143-147). Si bien pueden diferir en su fuerza numérica, como señalaba Kelsen, ambas guardan completa identidad en su significado político (Kelsen 2006: 145).

En cambio, esto no sucede con el órgano que tiene a su cargo el gobierno. El poder ejecutivo se identifica siempre con una mayoría (Molas y Pitarch 1987: 32)¹¹: ya sea la del pueblo, producto de una votación directa, como sucede en un presidencialismo; o ya sea la del parlamento, que elige al primer ministro, por mayoría absoluta, como ocurre en los sistemas parlamentarios. En ambos sistemas de gobierno, la representación política de los poderes legislativo y ejecutivo se distingue no por su legitimidad democrática —que ambos tienen—, sino por la ideología política que representan. Mientras el origen del gobierno se debe a una ma-

¹¹ Como señalan los autores: “El parlamento tiene la innegable y superior ventaja de expresar la pluralidad de la sociedad y la variedad de sus voces; el gobierno solamente refleja y atiende a las de la mayoría”.

yoría, en la composición del parlamento la minoría siempre tendrá un papel esencial¹². Por eso la ley ocupa una posición central en el ordenamiento jurídico (Ferrerres Comella 1997: 38): su discusión y aprobación se caracterizan por un rasgo notorio de legitimidad democrática plural (Waldron 2009: 343)¹³. En cambio, los actos administrativos del gobierno, tendientes a ejecutarla, se encuentran subordinados a ella (Gómez Montoro 2005: 480-482)¹⁴.

b) Segunda, porque el control político del poder ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente y ordinaria

Los actos del gobierno que tienen por objeto ejecutar la ley, como la Constitución, son susceptibles de dos tipos de control: el jurídico y el político (Aragón Reyes 1986: 15). El primero implica que todo acto o norma jurídica de un poder constituido, para ser válido, debe respetar el fundamento formal y material esta-

¹² Un magnífico argumento para garantizar el pluralismo político de la deliberación parlamentaria, fue esgrimido por Thomas Jefferson, al redactar su “Manual de prácticas parlamentarias” cuando fue presidente del Senado de los EE.UU. (1797-1801). Si bien el objetivo del manual fue recopilar las costumbres parlamentarias utilizadas por la Cámara, como legado para futuros presidentes del Senado, Jefferson justificó como razón principal de su elaboración la necesidad de “limitar y controlar a la mayoría parlamentaria”, y establecer un “refugio y protección de las minorías”. A juicio de Jefferson, solamente con normas del procedimiento las minorías parlamentarias podrían defenderse de la mayoría. Al respecto, Jefferson 1801: 128-129.

¹³ Waldron subraya, sobre todo, el elemento de la *diversidad* que ofrece el parlamento. Para fundamentar esta idea, el autor cita el Libro III de la *Política* de Aristóteles, que señala “cuando todos se reúnen en multitud se convierten en una sola persona con muchos pies, manos y sentidos, y también en carácter y pensamiento”.

¹⁴ Debe distinguirse, sin embargo, los actos que lleva a cabo el Poder ejecutivo como órgano constitucional y aquellos que tienen naturaleza administrativa. Los primeros encuentran fundamento en la Constitución; los segundos en la ley. Este trabajo está enfocado principalmente en los segundos. Como refiere el autor: aquellos que “el legislador decide el margen de actuación que corresponde a la Administración”.

blecido en la norma superior¹⁵. Así, un presidente o primer ministro, al ser depositario de un poder constituido —Ejecutivo—¹⁶, se encuentra regulado por la Constitución y, por tanto, la validez de sus normas o actos jurídicos depende de su armonización con la Ley Fundamental (Sunstein 1993: 99). De otro modo, el órgano jurisdiccional competente podría declarar su invalidez.

Por su parte, de manera muy distinta, el *control político* corresponde al parlamento, para asegurar la mejor administración posible de la ejecución de la ley, como insistía John Locke (1689: 171). Esto es, “no para inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, sino para examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas”, como señalara también Montesquieu (1748: 127). Por eso, el control parlamentario se configura en un esquema doble como explica Andrea Manzella (1974: 393): “como un examen crítico de la actividad del gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción”, o para rectificar las directrices políticas del gobierno. Este último objetivo del control parlamentario ha sido también denominado como “función de dirección política” o “*indirizzo político*” (López Guerra 1988: 35), al encontrarse encaminado a controlar la administración de la ejecución de la ley por medio de su reformulación (Aragón Reyes 1986: 24-26)¹⁷.

¹⁵ Véase, al respecto, la tesis P. XI/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo 80 de la Constitución mexicana; el artículo 98 de la Constitución de España; el artículo 95 de la Constitución de Italia; el artículo 65 de la Constitución de Alemania; o el artículo 2º, Sección 1ª, de la Constitución de EE.UU.

¹⁷ Como señala el profesor Aragón: “El control parlamentario es (...) capaz de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara. (...) La llamada ‘función de dirección política’, por ejemplo, está presente tanto en el nombramiento o elección parlamentaria de cargos públicos como en la investidura, en las mociones, entre otras, y desde luego, en el propio procedimiento legislativo. ¿Puede decirse que aprobar una ley no es llevar a cabo una de las máximas

c) Tercera, porque solamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática las decisiones del poder público

Dos grandes conquistas de la democracia liberal se encuentran en la deliberación parlamentaria: el pluralismo y el compromiso (Nacarino Bravo 2018). La primera permite que los diferentes grupos representados puedan *hacer oír su voz* sobre la cosa pública (Garzón Valdés 2021: 45). La segunda, como señala Kelsen (2006: 146-147), está orientada a la consecución de “posponer lo que se para, en beneficio de lo que une”, tras un amplio debate compuesto por “el discurso y la réplica, el argumento y la contradicción”. Por eso la Constitución, al garantizar los derechos fundamentales, establece una reserva de ley al poder legislativo para regular su ejercicio y sus límites —salud, trabajo o libertad de expresión, por ejemplo—¹⁸.

Por su parte, al poder ejecutivo le corresponde administrar la tutela de los derechos fundamentales dentro de los márgenes de la ley¹⁹. Aunque estos no siempre son claros. De hecho, el margen de discrecionalidad con la que cuenta la administración pública, en la ejecución de la ley, ha sido un tema de controversia recurrente en la Suprema Corte de los Estados Unidos. Como señala Cass Sunstein (2006: 2603 y 2604), con base en la doctrina de la *no delegación*, la Corte ha buscado reforzar la responsabilidad que la Constitución deposita en el poder legislativo. Particularmente, al señalar las materias que deben ser normadas por ley y no por regulaciones administrativas (Sunstein 1999: 11). La prohibición de vaguedad

expresiones de la dirección política? Se trata, en realidad, de algo que no puede negarse: la polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios (...). En la actividad de control reside la misión primordial de las Cámaras”.

¹⁸ Así, por ejemplo, véanse los artículos 4º, párrafo cuarto, 123, párrafos primero y segundo, y 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Véase, al respecto, la jurisprudencia P./J. 79/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”.

en la ley, por ejemplo, limita la arbitrariedad administrativa y promueve la deliberación parlamentaria, como el control del gobierno (Sunstein 1999: 11). O tratándose sobre la polémica de los límites al ejercicio de los derechos, se ha enfatizado que deben ser los representantes democráticos quienes deban decidir sobre ellos, y no la Administración (Ferrerres Comella 1997: 198).

Así pues, debe decirse que el análisis sobre la eficacia de la ejecución de la ley, por parte del parlamento, debe ser constante y necesario. Particularmente porque, derivado de su posición central en una democracia, puede reformular el contenido de la ley cuando considera que una nueva y más inclusiva dirección política debe tomarse por el pluralismo político y no por quien representa a una mayoría. Más aún cuando se trata de mejorar la satisfacción de derechos fundamentales. En este contexto, como resultado de la función de control, podría obtenerse una mejor satisfacción de esos derechos, por parte de los órganos de la administración pública, si se regulara una mejor dirección de ese propósito en la ley.

3. *El carácter normativo de la Constitución y el control parlamentario*

Decía Norberto Bobbio (1990: 302) que el poder y el derecho son dos caras de una misma moneda. Sin embargo, la prevalencia de uno sobre el otro desemboca en un antagónico resultado a su otra posibilidad. De este modo, el Estado de derecho implica la subordinación del poder al derecho. Por el contrario, la sumisión del derecho al poder equivale al autoritarismo. Por eso, los poderes del Estado solamente pueden limitarse cuando son creados jurídicamente. Más aún, cuando la validez de sus normas o actos se encuentra condicionada a lo dispuesto en la norma previa que los crea y fundamenta.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli (2008: 77), la *democracia constitucional* implica la democracia subordinada a la Constitución. Esto presupone que se encuentra sujeta a los controles que la Ley Fun-

damental ordena jurídicamente. Efectivamente, como dice Kelsen, “una Constitución que carece de la garantía de la anulabilidad de actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico” (Kelsen 2001: 95). Entonces, solo si el control del gobierno es una facultad constitucional del parlamento, y la norma fundamental obligatoria, sus efectos serán eficaces. De otro modo será “un deseo sin fuerza obligatoria” (Kelsen 2001: 95). En contraste, garantizar jurídicamente la Constitución ha favorecido, en la historia del constitucionalismo, un desenvolvimiento obligatorio y necesario del control parlamentario de la acción del gobierno.

a. El constitucionalismo norteamericano y la garantía de la función de control parlamentario por la Suprema Corte

Uno de los principales argumentos que los revolucionarios americanos utilizaron para independizarse de Inglaterra fue que el parlamento no tuviera límites en su actuación, pues era supremo (Klarman 2009: 40). Por ello, al diseñar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, los *Padres Fundadores* limitaron la estructura y competencias de su poder legislativo desde el mismo comienzo —artículo 1—. Además, diferenciaron la *suprallegalidad* de la Constitución (Aragón Reyes 2009), frente a las leyes ordinarias, mediante un proceso de reforma más complejo para garantizar la supremacía constitucional —artículo 5º— (Ackerman 1991: 266-272)²⁰.

Pocos años después, el juez John Marshall justificará el control judicial de constitucionalidad de la ley con base en estos fundamen-

²⁰ Como dice Ackerman, la rigidez constitucional se justifica en razón de las credenciales democráticas del pueblo en el momento —extraordinario— constituyente, frente a la legitimidad democrática del legislador en la elaboración —ordinaria— de la ley. De este modo, la Constitución de EE.UU. establece, en su artículo 5, que para su reforma o adición se requieren las dos terceras partes de las cámaras del Congreso y su ratificación por las tres cuartas partes de los congresos de los estados.

tos, en el caso *Marbury vs. Madison* (1803) resuelto por la Suprema Corte²¹. En palabras de Marshall: “los poderes del Legislativo están definidos y limitados; y para que esos límites no sean equivocados u olvidados, está escrita la Constitución”. Y, más adelante, la sentencia señala: “¿Es la Constitución una norma suprema, irreformable por un proceso ordinario? (...) ¿o puede alterarse cuando al poder legislativo le plazca? Si lo primero es cierto, luego entonces un acto del legislativo contrario a la Constitución no es válido. Si lo segundo es verdad, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos (...) para limitar un poder que, en su naturaleza, es ilimitable” (Stone *et al.* 2009: 34).

Ciertamente, la Constitución de EE.UU. fue diseñada como fundamento y límite de actuación de los poderes constituidos, comenzando con el poder legislativo. Sin embargo, en el momento fundacional, el poder constituyente no consideró agregar, en el texto constitucional, la función parlamentaria de control del gobierno. A su juicio, la facultad de legislar incluía la función implícita de vigilar que las leyes fueran correctamente ejecutadas (Schlesinger y Roger 1975: 13). Muchos años después, la Suprema Corte confirmaría esta función por la vía de la interpretación constitucional: en el caso *Watkins vs. United States* (1957), señaló que la facultad de investigación del Congreso, sobre la administración de las leyes, es inherente al procedimiento legislativo²². De modo que, finalmente, la propia evolución de la democracia americana exigía su ase-

²¹ Desde luego, Marshall tomará como base el razonamiento escrito con anterioridad por Alexander Hamilton, en el *Federalista* #78, quien había señalado que “la Constitución debe ser tratada por los jueces como una Ley Fundamental (...), en otras palabras, la Constitución debe ser preferida frente a la ley. (...) Así que cuando una disposición de ley ordinaria contravenga la Constitución, será el deber de los tribunales adherirse a esta última y desechar la ley”. Traducción propia. Al respecto, véase, Hamilton, Jay y Madison (2001: 498-500).

²² *Watkins vs. United States*, 354 U.S. 178 (1957). De igual modo, véase el *Congressional Oversight Manual* (2022: 8-9), el cual se refiere a diversos precedentes de la Suprema Corte sobre los que el Congreso de EE.UU. fundamenta la constitucionalidad de diversas actuaciones parlamentarias. El documento puede descargarse en: «<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>»

guramiento, al menos jurisprudencialmente (Nava Gomar 2018: 493)²³. Inclusive, en el caso *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer* (1952), la Suprema Corte estableció un *test de constitucionalidad* para analizar las actuaciones del poder ejecutivo²⁴. Este toma como base tres supuestos: 1) la autoridad del Presidente, cuando se fundamenta en una autorización del Congreso, se encuentra en su máximo nivel; 2) cuando actúa en ausencia de su autorización, solamente podrá derivar su autoridad de las facultades explícitas de la Constitución; 3) cuando no tiene ambas y desafía la autoridad del Congreso, carece de toda legitimidad constitucional.

b. Los antecedentes pesimistas sobre el parlamentarismo y la defensa de la Constitución en Europa

En Europa, en cambio, el tratamiento de la Constitución como norma jurídica ocurrirá, de manera general, hasta después de la Segunda Guerra Mundial: los límites normativos a los poderes constituidos fue una exigencia en las nuevas democracias de la posguerra. El nazismo y los abusos del poder habían dejado constancia de los gobiernos sin límites. Por eso el éxito de la democracia

²³ Como lo he destacado, precedentes anteriores, resueltos por la Suprema Corte, establecieron las bases para este reconocimiento. Así, desde el caso *Kilbourn vs. Thompson* (1880), la Suprema Corte señaló que el Congreso podía investigar sobre aquellos asuntos que tiene competencia para legislar, siempre y cuando no *interfiera* en las áreas que corresponde al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial. Posteriormente, en el caso *McGrain vs. Daugherty* (1927), la Corte señaló que “el Congreso no puede legislar efectivamente si no cuenta con la información necesaria sobre la situación que la ley busca regular o cambiar”. Posteriormente, en *Eastland vs. United States Servicemen’s Fund* (1975), la Corte amplió la doctrina establecida en el caso *McGrain*, y estableció que la validez de una investigación parlamentaria no dependía de la obtención de ningún resultado en concreto.

²⁴ *Youngstown Sheet & Tube Co. vs. Sawyer* 343 U.S. 579 (1952). El test de constitucionalidad señalado, que la Suprema Corte tomará como precedente en futuros casos, fue establecido por el Juez Jackson, en su voto concurrente de esta sentencia. Al respecto véase Shane y Bruff (2011: 59-65).

constitucional, como nueva forma de Estado en Europa, dependía en gran parte de atajar las causas que habían originado los autoritarismos de la primera mitad del siglo XX. En buena medida, estas se representaron en la obra de Carl Schmitt: previo a la llegada del nacionalsocialismo alemán al poder, el profesor de la Universidad de Bonn había defendido la necesidad de un jefe de estado sin límites —dictadura—, que estuviera por encima del parlamento —Estado de excepción—, para resolver la crisis económica y política en la que estaba sumida Alemania después de la Primera Guerra Mundial (Aragón Reyes 2009: 450)²⁵. Por eso debía cambiarse la democracia representativa, señalaba Schmitt, por una directa o de la *identidad*. Una en la que el pueblo, como unidad de gobernados y gobernantes, se identificara solamente con un líder popular y carismático con decisión soberana²⁶.

Para Schmitt, los principios en los que se había edificado el parlamentarismo habían devenido obsoletos y corruptos (Negretto 1995: 61)²⁷. Sobre todo, la institución parlamentaria había dejado de ser un instrumento útil para resolver los problemas de su tiempo (Schmitt 1990: 7)²⁸. Particularmente, por tres razones. En primer lugar, porque el pluralismo político que caracterizaba al parlamento no representaba a una sociedad homogénea y, por tanto, no era conciliable con la auténtica democracia (Samir Benavides 2006). Para Schmitt (1990), solamente debía hablarse de pluralismo al referirnos a diferentes Estados y no, en cambio, para señalar las diferencias que podían encontrarse dentro de uno. Pues ahí solo

²⁵ Debe decirse que la Alemania de Weimar atravesaba en este momento de la historia una profunda crisis económica y una sensación de humillación, como dice Manuel Aragón, por las imposiciones del Tratado de Versalles.

²⁶ *Ibidem*: 452.

²⁷ También, véase Doncel Luengo y Camisón Yagüe (2011: 138).

²⁸ Schmitt, al principio de su obra, realiza un juicio implacable: “En algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general, de una clase”.

cabía distinguir entre *amigos y enemigos*. El soberano era uno y los contrincantes debían ser destruidos.

En segundo lugar, porque la idea de deliberación parlamentaria se había fraguado en un romanticismo político, propio del liberalismo, que sustituía la decisión por la discusión permanente (Schmitt 2009: 45-47). Sin embargo, esta discusión era imposible, pues no concluía en una auténtica decisión racional y solamente tenía como resultado la imposición de unos intereses sobre otros. Así lo demostraba el dominio interno de los partidos y la obligatoriedad de la disciplina del voto en cada grupo parlamentario (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136)²⁹. La verdadera negociación política ocurría en lugares externos por parte de las élites partidistas y los discursos parlamentarios se habían vuelto inútiles y banales (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136).

En tercer lugar, porque el sistema de gobierno parlamentario solo abonaba a las permanentes crisis gubernamentales. Dado que el pluralismo político en el parlamento provocaba “la confrontación entre el partido en el poder y el adversario”, el control parlamentario solo abonaba “a un gobierno incapaz de gobernar y de ausencia de decisión” (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 136).

Por otro lado, Carl Schmitt argumentó también que el Presidente del Reich debía ser el *defensor de la Constitución*; sobre todo por tres motivos. Primero, porque si la justicia constitucional conlleva la interpretación de la Ley Fundamental y, por tanto, a establecer el significado de sus contenidos, ello suponía una actividad legislativa, de naturaleza política, que no podía concluir en resultados neutrales (Doncel Luengo y Camisión Yagüe 2011: 138). Por eso, no podía descansar una actividad política en insti-

²⁹ Como señalan los autores, Schmitt veía un problema en el pluralismo político y, por tanto, en los partidos políticos. Pues al representar diferentes formas de pensamiento en la sociedad, se tergiversaba la voluntad homogénea del Estado. Y, dado que se trataba de entidades fuertemente organizadas, lograban suplantar la lealtad de los ciudadanos. Esto generaba un grave peligro para la unidad estatal.

tuciones como los tribunales, que debieran ser neutrales (Schmitt 1983: 197). Segundo, porque el Tribunal Constitucional se convertiría en una *segunda cámara* o instancia política suprema con atribuciones para reformular preceptos constitucionales. Lo cual priva al poder constituyente de su obra y transforma las pretensiones de los partidos en derechos (Schmitt 1983: 117 y 280). Tercero, porque el Presidente del Reich se encontraba en una posición ideal para defenderla: tenía legitimidad democrática, el mando supremo de las fuerzas armadas, un papel como poder neutral y mediador en los conflictos del Estado; y la posibilidad de dictar legislación de emergencia y suspender derechos para establecer el orden (Doncel Luengo y Camisón Yagüe 2011: 140).

Al final de cuentas, en la teoría schmittiana, quien podía decidir en el Estado de Excepción era el soberano (Schmitt 2009: 17). Y ser soberano, como decía Pedro de Vega (1985: 20), implica ser un poder político —no jurídico—, ilimitado, no regulado, que puede decidir los contenidos de la Constitución.

Por eso Schmitt insistirá tanto con la instauración de una *dictadura presidencial*: suprimir la institución parlamentaria y habilitar al Presidente del Reich, con decisión soberana, para actuar en el nombre de una sociedad homogénea (Aragón Reyes 2009: 452-453). Al final, señalará el profesor alemán, “la dictadura podrá ser incompatible con el liberalismo, pero no con la democracia” (Ferrerres Comella 2009: 68).

c. La garantía jurisdiccional de la Constitución y del control parlamentario del gobierno

Las cosas cambiaron tras la Segunda Guerra Mundial. La derrota del fascismo y el nazismo marcó el inicio de la democracia constitucional en Europa (Ferrerres Comella 2009: 68). La garantía de la Constitución como norma jurídica, así como el papel preponderante del control parlamentario del gobierno, se establecie-

ron como condiciones necesarias del Estado social y democrático de Derecho.

La obra de Hans Kelsen tuvo, por supuesto, una enorme influencia en el contenido de las nuevas constituciones de la segunda posguerra (Ferrerres Comella 2009: 26-28). Particularmente en lo relativo al establecimiento de los nuevos tribunales constitucionales y al *privilegio jurisdiccional* que suponían para enjuiciar las leyes del parlamento (Zagrebelsky 1995: 62)³⁰. Al haberse diseñado el primer Tribunal Constitucional —de 1920 en Austria—, con la misión de controlar al legislador, pero siempre con deferencia al pluralismo político (Kelsen 2001: 100)³¹ y a las otras instituciones de control (Kelsen 2001: 99)³², las nuevas constituciones que recogían el sistema de control de constitucionalidad *kelseniano* hicieron suyos también estos principios (Ferrerres Comella 2009: 27)³³.

Así, por ejemplo, en sus nuevas constituciones, al reconstruirse la democracia tras las dictaduras fascistas, Alemania (1949) e Italia (1947) establecieron un Tribunal Constitucional (Ferrajoli 2008a: 28). Además, como prioridades en el consenso democrático constituyente, se garantizaron las disposiciones constitucionales fren-

³⁰ Como señala el profesor italiano, “el legislador tiene su propio juez (...) capacitado para tener debidamente en cuenta (...) las exigencias propiamente políticas expresadas en la ley”.

³¹ Al respecto, Kelsen señala que la esencia de la democracia no radica en la omnipotencia de la mayoría, sino en el compromiso constante entre las mayorías y las minorías representadas en el parlamento y, por tanto, *en la paz social*. De este modo, señala, “la jurisdicción constitucional aparece como un medio particularmente idóneo para realizar esta idea”.

³² Al respecto, señala Kelsen: “las instituciones de control son una condición de existencia de la República Democrática”, la cual debe defenderse con “todas las garantías posibles de la regularidad de las funciones estatales”. De modo que, mientras más se democratizan, “más fortalecido debe ser el control”.

³³ Como señala Ferrerres, 18 de los 27 Estados que integran la Unión Europea cuentan con un Tribunal Constitucional. Estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

te a los poderes constituidos³⁴ y se detalló la sumisión del poder ejecutivo a la ley y a la confianza del legislador. Así, por un lado, la Constitución alemana señala que “el poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al derecho”³⁵. Por su parte, la italiana establece que “el gobierno debe gozar de la confianza de ambas cámaras” y que “no podrá el gobierno, sin delegación de las Cámaras, dictar decretos que tengan fuerza de ley ordinaria”³⁶. También España, después de su transición del franquismo a la democracia, estableció en su Constitución (1978) un Tribunal Constitucional³⁷, como la función de las Cortes Generales para “controlar la acción del gobierno” y la sujeción de este a la confianza de aquellas³⁸.

Naturalmente, el control que realiza el parlamento sobre la acción del gobierno es político (Aragón Reyes 1986: 26). Empero, al fundamentarse en la Constitución, debe entonces realizarse con base en sus contenidos. Así se pronunció el Tribunal Constitucional español, en su *Sentencia 220/1991*, al señalar que las actuaciones del Ejecutivo en réplica a la función de control parlamentario son susceptibles de control político, “no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política”. Sin embargo, el tribunal enfatizó: “los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran [esa] función parlamentaria (...) son, en principio, susceptibles de revisión”³⁹. En efecto, tribunales constitucionales como el de Alemania (Kommers y Russell 2012: 216-219; y Herdegen 2008: 558), España (García Roca 1999: 310-311) e Italia (Groppi 2001: 164) han garantizado jurisdiccional-

³⁴ Véanse las constituciones de Alemania (arts. 93 y 94) y de Italia (arts. 134 a 137).

³⁵ Véase el art. 20.3 de la Constitución de Alemania.

³⁶ Véanse los arts. 94 y 77 de la Constitución de Italia.

³⁷ Véase los arts. 159 a 165 de la Constitución de España. Además, es interesante que en el art. 164.1 se señale, explícitamente, que sus sentencias “tienen plenos efectos frente a todos”.

³⁸ Véanse los arts. 66, 108 y 114 de la Constitución de España.

³⁹ Fundamento Jurídico 5º.

mente la facultad constitucional del control del gobierno, cuando las minorías parlamentarias encuentran obstáculos para su ejercicio. De otro modo, como señalaron en sus sentencias, se vulneraría el principio democrático que establece la Constitución.

En conclusión, debe destacarse que dos elementos en común coinciden en determinadas y sólidas democracias constitucionales: por un lado, que han decidido garantizar jurídicamente su Constitución; por el otro, que han previsto al control parlamentario del gobierno como una función constitucional que debe tutelarse jurídicamente. De modo que si el *indirizzo politico* general del Estado emana de la libre discusión del pluralismo político en el parlamento (Groppi 2001: 164), el gobierno está obligado a ejecutarlo. Por ello, debe decirse que la función de control es necesaria: de ser el caso, puede corregirse el rumbo con la reformulación legislativa.

Tratándose de México, en cambio, la visión del control parlamentario no ha corrido con la misma suerte. Por el contrario, este se ha visto como una función secundaria y represiva de la oposición, sin un fin constructivo. De modo que la posibilidad de mirarla como una oportunidad para mejorar la dirección política del Estado es prácticamente nula. Por ello, a continuación argumentaré sobre un nuevo enfoque que podría abonar en el cambio de perspectiva sobre su utilidad en este país, a partir de un objetivo constitucional que todo poder constituido debe compartir: una mejor satisfacción de los derechos fundamentales.

III. UNA PROPUESTA PARA REIVINDICAR EL *INDIRIZZO POLITICO* DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

Una de las dificultades principales que enfrenta la cultura parlamentaria en nuestro país radica en la creencia general relativa a que la función legislativa y no la de controlar la acción del gobierno, es la más importante del Congreso. Diversas fuentes académicas, como periódicas, permiten confirmar este problema. Inclusive,

como consecuencia de ello, la productividad del legislador democrático se ha llegado a medir a partir del número de iniciativas presentadas y aprobadas⁴⁰.

Derivado de la preponderancia del papel del poder ejecutivo en la historia del constitucionalismo en México (Cossío Díaz 2001: 94) y, en particular, de su dominio “metacostitucional” (Serrano Migallón 2006: 5) en el siglo XX, la función parlamentaria de control del gobierno se ha mirado como exclusiva de la oposición y, por tanto, como una represiva⁴¹. Inclusive, las facultades

⁴⁰ Así, por ejemplo, Melgar (2024) realizó un estudio titulado “Los diputados concretaron 2% de iniciativas; productividad en la 65 legislatura”. En él señala que de acuerdo con “la plataforma Buró Parlamentario (...) Morena consiguió la mayor productividad de la legislatura, con 2 mil, 365 propuestas y 75 decretos publicados, lo que representa 3.2% de aprobación”. Por otro lado, de acuerdo con el estudio de González-Garfias y del Pilar Pastor Pérez (2017), la *productividad*, en la medición del éxito legislativo, se mide con “el número de iniciativas que cada legislador es eficientemente capaz de presentar y que sean aprobadas”. De igual modo, Mizrahi (2018), en su reportaje “Cuáles son los parlamentos más productivos y los que menos trabajan en América Latina”, señaló que “una forma de estimar qué país tiene los congresistas más activos es calcular el promedio de iniciativas parlamentarias por legislador”. No obstante, señala el diario, “puede ser un criterio algo dudoso, porque es muy difícil saber cuánto esfuerzo hay detrás de cada proyecto. Algunos pueden ser muy complejos técnicamente, pero muchos otros son meramente declarativos”.

⁴¹ Al hablar de las diversas funciones de control parlamentario, debe distinguirse, como sugiere Manuel Aragón, entre el control *por* el parlamento y el control *en* el parlamento. Dentro de la primera categoría, señala el Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional de España, se encuentran aquellas funciones que se llevan a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara. De modo que requieren la manifestación de la voluntad de la mayoría del órgano legislativo. Por ejemplo, puede pensarse en una tradicional función de control parlamentario, propia de los inicios del constitucionalismo moderno: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el art. 74, fracc. IV, de la Constitución. La cual requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de la Cámara. Por otra parte, dentro de la segunda categoría, se encuentran aquellas funciones de control que se manifiestan dentro de la Cámara, a través de las y los parlamentarios en lo individual o de los grupos parlamentarios minoritarios, pero que, al no formar parte de la mayoría, “no culminan con un acto de control”. En este supuesto,

de control que son de especial interés para las minorías parlamentarias —interpelaciones a servidores públicos en comparecencia ante las Cámaras; la formación de comisiones de investigación, o las preguntas a las y los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal—, encuentran un diseño constitucional particularmente complicado para producir resultados eficaces en la dirección política del gobierno⁴². Por estas razones, trataré

y derivado de que las minorías parlamentarias saben de antemano que no reúnen los números suficientes para aprobar o rechazar determinada iniciativa de la mayoría, “aprovechan la discusión parlamentaria para influir en la opinión pública”. Por esta razón, el control parlamentario puede mirarse como represivo y con la intención del “desgaste del gobierno”. Véase, al respecto, Aragón Reyes (2009: 613-614).

⁴² Estas tres funciones de control, al distinguirse de aquellas que se limitan a la ratificación parlamentaria, como sucede con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74, fracc. IV, CPEUM), o a la ratificación de diversos secretarios de Estado, como ocurre con los secretarios de Hacienda y Crédito Público (art. 74, fracc. II, CPEUM) o de Relaciones Exteriores (art. 76, fracc. II, CPEUM), son especialmente utilizadas por las minorías parlamentarias para influir en la opinión pública o en la dirección política del Estado. Sin embargo, su diseño constitucional impide que esto ocurra. Me explico. Tratándose de las interpelaciones en las comparecencias de las y los Secretarios de Estado ante la Cámaras (art. 69 CPEUM), estos funcionarios no tienen ningún incentivo normativo u obligación jurídica para seguir las sugerencias o las críticas constructivas de las minorías —problema que fue abordado, abundantemente, por Woodrow (2002: 151)—. Por lo que se refiere a la formación de Comisiones de Investigación (art. 93, párr. tercero, CPEUM), la Constitución requiere de números muy altos para su conformación, a pesar de tratarse de un instrumento propio de la oposición. En el caso de la Cámara de Diputados se requiere de una cuarta parte de sus miembros —al día de hoy, durante la LXVI Legislatura, ningún grupo parlamentario, por sí solo, tiene los números suficientes para constituirlo—. En el caso del Senado de la República, se requiere la mitad de sus integrantes —de modo que ni la suma total de los grupos parlamentarios de la oposición puede cubrir este requisito constitucional—. Además, la Constitución señala que los resultados de las investigaciones de estas comisiones especiales únicamente “se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”, sin añadir alguna otra consecuencia jurídica. Finalmente, por lo que se refiere a la posibilidad de la oposición de requerir información o documentación de las y los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito (art. 93, párr. cuarto, CPEUM), la Constitución señala que esta función debe

de argumentar a continuación una propuesta de ruta para cambiar esta desafortunada visión de la función prioritaria de nuestro parlamento. Particularmente, propondré una estrategia que pueda servir para que esta facultad pueda mirarse como una *colaborativa*, propia del principio de los pesos y contrapesos de la democracia constitucional. De tal modo que con su ejercicio puedan lograrse dos objetivos: por un lado, una mayor eficacia en el funcionamiento de los órganos de la administración pública federal y, por el otro lado, una mayor satisfacción de los derechos fundamentales que son administrados por ellos.

Para lograr lo anterior, y como precondition de nuestra estrategia, debe reivindicarse primero la función de control del gobierno, como la *más importante* de nuestro parlamento. Para asumir esta afirmación, además del bagaje histórico que la fundamenta, nuestro Congreso podría tomar como base el *Informe Parlamentario Mundial 2017* de la ONU sobre *supervisión parlamentaria*⁴³, que así reconoce esta función. Inclusive, señala el informe, con esta visión la institución parlamentaria puede alcanzar el máximo potencial que señala la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas, en su Objetivo 16: ser una institución sólida que promueva una sociedad justa, pacífica e inclusiva⁴⁴.

ser ejercida por “las Cámaras”. De modo que dichas preguntas y solicitudes de información solamente podrán ser enviadas por el órgano legislativo si son aprobadas por la mayoría. Así que la oposición, en principio, solamente tendrá acceso al Informe del Estado General que guarda la administración pública del país que presenta el Ejecutivo Federal cada año. Sin embargo, no debe soslayarse la normativa en materia de transparencia, la cual puede también ser utilizada por las y los parlamentarios en lo individual para acceder a cualquier información pública en posesión de los órganos de la Administración Pública Federal (APF).

⁴³ Naciones Unidas, *Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, 11 octubre 2017: 8. Disponible en: «https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pg/summary-global-parliamentary-report_EN.pdf»

⁴⁴ *Ibidem*: 7.

Para alcanzar este objetivo, una primera ruta de cambio estriba en asumir que la función de control *debe* llevarse a cabo en todos los procedimientos parlamentarios, y no solo en actuaciones determinadas (Aragón Reyes 1986: 25). Efectivamente, la concepción de que solamente ciertas facultades constitucionales de las Cámaras devienen como la única posibilidad para que las y los parlamentarios controlen al poder ejecutivo en México, ni es útil para nuestra democracia, ni permitirá a nuestro parlamento evolucionar en su función más relevante.

Por el contrario, toda función parlamentaria —donde se incluye el procedimiento legislativo (Aragón Reyes 2009: 613)— ha de mirarse como una oportunidad para llevar a cabo una deliberación objetiva y verificable de la información en posesión de la Administración Pública (Sunstein 2015: 8)⁴⁵. Particularmente para reforzar o reformular la dirección de la voluntad normativa del Estado —la cual es el objetivo principal de la función parlamentaria de control de la acción del gobierno—. Dos factores, además, pueden nutrir esta estrategia: Primero, que el parlamento, derivado de su integración, permite enfoques plurales —políticos, técnicos y especializados— (Waldron 2009: 343). Y esta riqueza deliberativa, como señala Cass Sunstein (2015: 18), no se encuentra en los órganos de la Administración Pública. Segundo, que la mayoría parlamentaria estará interesada, *prima facie*, en coadyuvar en la eficacia de la gobernabilidad. Pues si su origen partidista es coincidente con la del gobierno, esa mayoría tendrá interés en que los órganos de la Administración Pública brinden resultados satisfactorios (Requejo 2000: 133). Sobre todo, que puedan tomarse como referencia en las siguientes elecciones.

⁴⁵ Como señala Cass Sunstein, el Ejecutivo es el poder que más conocimiento tiene sobre el estado que guardan las instituciones que administran el ejercicio de los derechos —como salud, medio ambiente, seguridad, transporte, entre otras—. De modo que el fortalecimiento de la Administración Pública, con los cambios que requiere la legislación, legitima el papel del gobierno en la satisfacción de dichos derechos. Para ello, se requiere que las y los parlamentarios estén constantemente informados sobre el estado que guardan sus órganos.

Por esta razón, el control parlamentario ha de mirarse como *colaborativo*: la ejecución de la ley puede revisarse en sede parlamentaria para mejorarse. De tal modo que su reformulación, estratégicamente racionalizada para unos resultados determinados en su ejecución posterior, deberá tener una dirección particular. Un *indirizzo politico* objetivo y necesario. Veamos, pues, hacia dónde debe dirigirse esa función.

1. El indirizzo politico del control parlamentario en una democracia constitucional: la satisfacción de la Constitución material

El *indirizzo politico* no puede ser otro que la satisfacción de la Constitución material, como señalara Mortati (Mortati 2000: 185; Giménez Sánchez 2008: 91-92). Esto es, de aquellas precondiciones de existencia de una Constitución formal, las cuales fueron enunciadas desde la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, en su artículo 16: “Toda sociedad que no garantice los derechos humanos, ni la separación de poderes, carece de Constitución”. De modo que el *indirizzo politico* principal del parlamento, en su función de control, debe encaminarse a fortalecer los cimientos normativos que, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), habilitan a los órganos de la Administración Pública a satisfacer los derechos que requieren de una actuación positiva por parte del Estado⁴⁶.

De este modo, si bien el legislador democrático se encuentra en una posición propicia para robustecer o cambiar, como señala

⁴⁶ Véase la tesis “CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Primera Sala, 1a. XXII/2012 (10a.). Al respecto, la Suprema Corte señaló que: “se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas (...) precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver”.

la SCJN⁴⁷, el curso de acción de los órganos de la Administración para satisfacer progresivamente los derechos fundamentales⁴⁸, debemos proponer un marco de acción objetivo y estructurado que permita dirigir la función parlamentaria de control a la construcción de políticas públicas, por parte del gobierno, que tengan ese objetivo (Fernández Sarasola 2003: 188)⁴⁹.

En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH), con base en su función de asesoría técnica en la promoción y defensa de los derechos humanos⁵⁰, ha establecido un conjunto de lineamientos para fortalecer las capacidades de los Estados parte del Sistema Interamericano⁵¹ en la implementación de políticas públicas orientadas a la satisfacción

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ Al respecto, véase el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual recuerda el compromiso de México, como Estado parte de esta convención, de “adoptar providencias (...) especialmente económica y técnica, para lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, (...) por vía legislativa u otros medios apropiados”.

⁴⁹ El autor señala que la función de *indirizzo politico* es “la actuación progresiva del fin fundamental del Estado, concretándolo, adaptándolo y completándolo” (...). Una actividad de ejecución de la Constitución material, dotada de auténtica fuerza normativa”. En este contexto, con base en lo que menciona el profesor Fernández Sarasola, ¿no debería nuestro Congreso aprovechar el enorme potencial de su función de control parlamentario para rediseñar en las leyes un *indirizzo politico* dirigido a satisfacer progresivamente los derechos fundamentales, por medio de su ejecución?

⁵⁰ Véase el art. 41, inciso B), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵¹ El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, de acuerdo con el ex juez y vicepresidente de la Corte Interamericana Manuel Ventura Robles, “es el mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América. (...) En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), los Estados americanos adoptaron una serie de instrumentos internacionales que [son] base del Sistema Interamericano. (...) Los órganos [que velan] su observancia, son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Al respecto, véase Ventura Robles (2014: 257).

de los derechos (Comisión IDH 2018: 11)⁵². Para su construcción⁵³, la Comisión señala que deben existir mecanismos de evaluación centrados en los resultados logrados, con base en su planificación inicial⁵⁴. Asimismo, que la institución capaz de generar políticas públicas con enfoque de derechos debe continuamente cuestionar, interpelar y repensar su diseño⁵⁵, con base en los estándares, interpretaciones y sentencias del Sistema Interamericano⁵⁶.

Se ha señalado que el control parlamentario de la acción del gobierno tiene como misión principal, de acuerdo con la historia del constitucionalismo⁵⁷, la de evaluar los resultados logrados de los órganos de la Administración Pública, con base en la normativa que fundamenta su actuación. Más aún, la de *cuestionar, interpelar y repensar* su actuación en la satisfacción progresiva de los derechos fundamentales⁵⁸. De este modo, un estándar objetivo para este fin,

⁵² En el párrafo 10 de este texto se señala su objeto, el cual es “brindar una herramienta efectiva para quienes tienen a su cargo la planificación, formulación, implementación y monitoreo o evaluación de políticas públicas, poniendo a su disposición los principios y estándares interamericanos en la materia”.

⁵³ La Comisión IDH entiende por *políticas públicas* “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (Comisión IDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2009: párr. 143).

⁵⁴ *Ibidem*: párrs. 98 y 99.

⁵⁵ *Ibidem*: párrs. 108 y 109. Inclusive, en el párrafo 112 se advierte que el enfoque de derechos humanos, en la emisión de políticas públicas, no se limita a la existencia de una institución específica, sino que esto permea a todo el aparato estatal, en todos sus niveles.

⁵⁶ *Ibidem*: párrs. 144 y 148.

⁵⁷ Al respecto, como se ha señalado, véase, entre otros: Locke (1689:171); Montesquieu (1748: 127); *Watkins vs. United States*, cit., (1957); Kelsen (2001: 99); así como los artículos 20.3 de la Constitución de Alemania, 94 y 77 de la Constitución de Italia, y 66.2 de la Constitución de España.

⁵⁸ Al respecto, véase el art. 26 de la Convención ADH. Aunque la obligación de “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” aplica para todos los órganos del Estado parte.

como señala la Comisión Interamericana, pueden ser las interpretaciones y sentencias vinculantes en materia de derechos humanos.

2. *La jurisprudencia constitucional como estándar objetivo en el análisis y monitoreo de efectividad de políticas públicas, en el control parlamentario*

La Comisión Interamericana señala que la construcción de políticas públicas enfocadas en derechos debe comenzar, entre otros supuestos, en “la identificación de las fuentes de información que puedan brindar un diagnóstico sobre los obstáculos específicos [para su] acceso”⁵⁹. Asimismo, que “el Poder Judicial tiene un rol fundamental en el monitoreo y control” sobre la protección de los derechos⁶⁰. Inclusive, que tratándose de los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales (DESCA), su análisis jurisprudencial puede funcionar como un elemento clave de evaluación sobre si se garantizan sus mínimos esenciales de manera progresiva e igualitaria⁶¹.

En esta línea, de acuerdo con la Comisión IDH, las sentencias del Poder Judicial de la Federación podrían utilizarse en sede parlamentaria, en la función de control, como una fuente de evaluación de las políticas públicas que, en materia de derechos DESCAs, el gobierno ejecuta a partir de lo establecido en la ley. De modo que ante una vulneración de esos derechos, ya sea por defecto o exceso de discrecionalidad administrativa⁶², o por omisión legislativa

⁵⁹ *Ibidem*: párr. 175.

⁶⁰ *Ibidem*: párr. 133.

⁶¹ *Ídem*.

⁶² Véanse, al respecto, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2020 (10ª), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “TURISMO. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”; así como la tesis aislada 1a. XXX/2021 (10ª.), de la Primera Sala, de rubro: “MEDIDAS FITOSANITARIAS. LOS ARTÍCULOS 54, 55 Y NOVENO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL QUE LAS PREVIEN SON VÁLIDAS

relativa⁶³, el Congreso puede tomar como *f fuente de información* o *monitoreo* la inconstitucionalidad de los obstáculos que impiden su ejercicio. En consecuencia, determinar un nuevo *indirizzo politico*, en la ley de la materia, para la satisfacción de la Constitución material a través de su ejecución.

Esta propuesta podría abonar en resolver el problema denunciado por Luigi Ferrajoli sobre la falta de técnicas jurídicas idóneas, de muchos ordenamientos, que permitan a los poderes públicos garantizar eficazmente la satisfacción de los derechos sociales (Ferrajoli 2008: 113). Pues bien, la función del control parlamentario de la acción del gobierno, en este contexto, podría utilizarse como un mecanismo colaborativo, y no represivo, para mejorar la eficacia de la administración pública en la satisfacción de esos derechos, a partir del diagnóstico que permite la jurisprudencia constitucional.

Veamos a continuación tres ejemplos que nos permitan reforzar esta propuesta:

a) El derecho a la educación inclusiva.

En el Amparo en Revisión 714/2017, la Segunda Sala de la SCJN analizó si personas con espectro autista podían ser segregadas en su educación, dentro de un sistema especializado “separado, pero igual”⁶⁴. La SCJN señaló que las herramientas de atención especializada que prevé la Ley General de Educación (art. 41), no colmaban la obligación convencional, ni constitucional (art. 3º, segundo párrafo, CPEUM), del Estado mexicano de adoptar ajustes razonables para que el sistema educativo ordinario tienda

CONFORME AL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO APLICABLE”.

⁶³ Véase, al respecto, la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”.

⁶⁴ SCJN, *Amparo en Revisión 714/2017*, 3 octubre 2018: 51.

a la inclusión de las personas con discapacidad⁶⁵. Por ello, “debía emprender acciones concretas para poner fin a la segregación en los entornos educativos y garantizar que la enseñanza se imparta en aulas inclusivas”⁶⁶. Asimismo, que las autoridades educativas debían “tomar las medidas reformativas necesarias para transformar el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de educación” para eliminar los obstáculos a los que puedan enfrentarse las personas con discapacidad para una educación inclusiva⁶⁷.

De este modo, la Suprema Corte estableció, principalmente, un parámetro interpretativo del derecho a la educación inclusiva para prevenir futuras violaciones. Ahora bien, la Convención Americana obliga al accionar público progresivo del Estado, para la plena efectividad del derecho a la educación⁶⁸. En este contexto, ¿no debería el Congreso clarificar los supuestos que señaló la Corte en las leyes reglamentarias del derecho a la educación⁶⁹ para

⁶⁵ *Ibidem*: 45.

⁶⁶ *Ibidem*: 34. Posteriormente, la Segunda Sala reforzó esta idea al señalar que “las autoridades estatales debían fortalecer la educación inclusiva dentro del sistema regular, y no así robustecer la educación especial” (*Ibidem*: 38).

⁶⁷ Al respecto, véanse las tesis aisladas: 2a. VII/2019 (10a.), de rubro “ESPECTRO AUTISTA. EL ARTICULO 10, FRACCIONES IX Y X, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE UNA ENSEÑANZA INTEGRADORA E INCLUSIVA”, y la 2a. V/2019 (10a.), de rubro “EDUCACIÓN. LA EXISTENCIA DE HERRAMIENTAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL RELATIVA, NO POSIBILITA LA SEGREGACIÓN DE ALUMNOS CON DISCAPACIDAD U OTRAS NECESIDADES ESPECIALES”. Inclusive, en esta última tesis, la Segunda Sala realizó una interpretación conforme del art. 41 de la Ley General de Educación y señaló que dichas herramientas de atención especializadas no debían interpretarse en el sentido de que pueden coexistir dos sistemas educativos (uno regular y otro especial). Pues ello resultaría “contradictorio con la esencia de la educación inclusiva”.

⁶⁸ Véase el art. 26 de la Convención ADH.

⁶⁹ Al respecto, véase el sitio web “La Educación y sus Normas Jurídicas”, en donde se incluyen todas las normas jurídicas que regulan el derecho a la educación y sus autoridades a nivel federal: «https://sep.gob.mx/es/sep1/sep1_I_La_Regulacion».

que la autoridad educativa federal actúe progresivamente? ¿No sería más eficaz dicha autoridad con este *indirizzo politico*, en el ordenamiento jurídico, a partir de su función de control del gobierno?

b) El derecho a la salud y el deber de garantizar el suministro de medicamentos

En el Amparo en Revisión 82/2022, la Primera Sala de la SCJN garantizó el derecho al reembolso del pago de medicamentos adquiridos a un paciente, derivado de la omisión y suministro tardío por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ante la urgencia de ponerse en riesgo su salud⁷⁰. Al suspenderse el suministro del medicamento a un derechohabiente para su tratamiento contra el cáncer pulmonar, la Corte señaló que se vulneró su derecho al disfrute de la salud física y mental. Más aún, que “ante enfermedades que implican el suministro de medicamentos de forma periódica, el Estado tiene un deber de diligencia que debe potencializarse con carácter reforzado”⁷¹.

La Suprema Corte estableció que el derecho a la salud se vulnera desde que el medicamento no es suministrado al paciente oportunamente, por las instituciones públicas de salud, al ya conocerse su necesidad permanente⁷². Asimismo, que “el deber reforzado de diligencia” consiste en que “las autoridades deben planear y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que no ocu-

⁷⁰ SCJN, *Amparo en Revisión 82/2022*, 29 marzo 2023: párr. 166.

⁷¹ Al respecto, véase la jurisprudencia 1ª./J.151/2023 (11a.), de rubro: “DERECHO HUMANO A LA SALUD. ANTE ENFERMEDADES QUE IMPLICAN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DE FORMA PERIÓDICA, EL ESTADO TIENE UN DEBER DE DILIGENCIA QUE DEBERÁ POTENCIALIZARSE CON UN CARÁCTER REFORZADO”.

⁷² Al respecto, véase la jurisprudencia 1ª./J.153/2023 (11ª.), de rubro: “DERECHO HUMANO A LA SALUD. PROCEDE REEMBOLSAR EL PAGO DE MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS POR EL PACIENTE, DERIVADO DE LA OMI-SIÓN Y SUMINISTRO TARDÍO POR PARTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), ANTE LA URGENCIA DE NO PONER EN RIESGO SU SALUD”.

rra una situación de desabasto”⁷³. En este contexto, con base en la información disponible sobre el porcentaje de derechohabientes en tratamiento de cáncer pulmonar, y una planeación financiera adecuada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ¿no resultaría eficaz establecer un mecanismo colaborativo entre las comisiones de salud de las cámaras del Congreso con el Instituto de Seguridad Social, de continuo diálogo sobre las necesidades institucionales, para fortalecer las reservas que ordena el Capítulo VII de la Ley de Seguridad Social? Si la satisfacción del derecho a la salud de las y los ciudadanos debe ser una dirección política prioritaria de toda democracia constitucional, ¿por qué no involucrar en este contexto al parlamento de manera permanente para fortalecer la ejecución de las leyes en materia de salud?

c) El derecho a la salud y el suministro de vacunas COVID-19

Derivado de la *Contradicción de Tesis 8/2022*, el Pleno de la Suprema Corte determinó que ante la omisión de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) de aplicar vacunas contra el virus SARS-CoV-2 a niñas y niños de entre cinco y once años de edad, como a adolescentes de entre doce y diecisiete años, que no sufren de alguna comorbilidad, procedía conceder la suspensión en el juicio de amparo, para el efecto de que se les aplicara el esquema completo de vacunación⁷⁴. Esta medida

⁷³ *Ídem*.

⁷⁴ Al respecto, véanse las jurisprudencias P./J.8/2022 (11ª.) “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS)”; y P./J.7/2022 (11ª.) “SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA

privilegiaba la necesidad de que todos los grupos de población, contemplados en la política nacional, tuvieran acceso a las medidas diseñadas para prevenir el COVID-19. En su jurisprudencia, la Corte garantizó el derecho a la salud de las y los niños y adolescentes que, en juicio de amparo, solicitaran suspender la omisión de vacunación por la autoridad sanitaria.

Ahora bien, para asegurar la distribución equitativa de las vacunas, sin necesidad del juicio constitucional, correspondía al poder ejecutivo cambiar la política nacional, pues la COFEPRIS es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud. En este contexto, la Ley General de Salud ordena la promoción de la vacunación oportuna para niñas y niños⁷⁵ y el abasto y distribución gratuita de los insumos necesarios para ello⁷⁶. Con base en la información que brindó la jurisprudencia constitucional, ¿no hubiera beneficiado a las y los menores de edad que el Congreso deliberara sobre los obstáculos que enfrentaban en su derecho a la salud, y legislara que las autoridades sanitarias se abstuvieran, en estos supuestos, de tratos discriminatorios?⁷⁷ En suma, ¿no sería más eficaz el gobierno en garantizar ese derecho si debiera ejecutar esa disposición de ley?

Estos tres casos tienen un elemento en común. Como lo señala la Comisión IDH, se trata de sentencias que identifican actos administrativos que obstaculizan el ejercicio de derechos sociales. De este modo, si el Congreso en su función de control, al analizar

RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERIODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL”.

⁷⁵ Véase el art. 61, fracc. II, de la Ley General de Salud.

⁷⁶ Véase el art. 157 bis 12 de la Ley General de Salud.

⁷⁷ Al respecto, en el párrafo 78 de la *Contradicción de Tesis 8/2022*, la Suprema Corte se refiere a la *resolución 1/2021* de la Comisión IDH, adoptada el 6 de abril de 2021, la cual estableció que: “Los Estados deben asegurar la distribución de las vacunas y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un plan nacional de vacunación; y (...) abstenerse de tratos discriminatorios a través de la remoción de obstáculos normativos, regulatorios o de cualquier tipo que podrían propiciar esta práctica”.

la ejecución de la ley en los rubros de educación y salud, en su libertad deliberativa introduce como supuestos de atención las razones de estas resoluciones, encontrará tres rutas adecuadas y objetivas para reformular la dirección política general del Estado. Particularmente, un *indirizzo politico* orientado a satisfacer mejor esos derechos, con la corrección explícita de la legislación, asegurando una nueva actuación de la autoridad administrativa.

La propuesta de agregar al análisis parlamentario, en su función de control del gobierno, la jurisprudencia constitucional, es solamente una ruta más, de las múltiples con las que cuenta el parlamento, para decidir sobre su *indirizzo politico*. Finalmente, dos argumentos deben añadirse para resaltar las bondades de esta propuesta en particular. Primero, que las sentencias de la jurisdicción constitucional, al dedicar sus contenidos, en buena parte, a la garantía progresiva de los derechos, permitirían al parlamento eficientar tiempos de análisis, en su función de control. Particularmente cuando una sentencia se ha referido a la actuación de un órgano administrativo —que ha obstaculizado el ejercicio de un derecho—, y que el mismo legislador democrático busca corregir o mejorar. Segundo, que las tres funciones del Estado, en una operación conjunta, estarían encaminadas a la satisfacción de los derechos fundamentales. Y de eso, al final, se trata la democracia constitucional.

IV. CONCLUSIONES

La democracia constitucional se caracteriza, principalmente, por la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Esta función no es solamente propia de la justicia constitucional. Sino de todos los poderes constituidos. En este contexto, como primer intérprete de la Constitución, al parlamento le corresponde deliberar sobre el desarrollo legislativo necesario para el mejor ejercicio posible de los derechos y las libertades. Además, derivado de su legitimidad democrática, puede verificar que en la administración

de ese ejercicio, las leyes sean ejecutadas con base en los principios y directrices que establece la Ley Fundamental.

Una de las grandes áreas de oportunidad del constitucionalismo mexicano radica en su cultura parlamentaria. Particularmente en asumir que la función más importante del Congreso es la de controlar al gobierno, como lo informa su origen liberal. Más aún, la de mejorar la eficacia de la Administración Pública, en la ejecución de la ley. Por eso su análisis constante en sede parlamentaria deviene siempre necesario para reformular nuevas direcciones normativas —*indirizzo politico*— encaminadas a la satisfacción de la Constitución material.

De este modo, para mejorar esta función constitucional, debe considerarse un enfoque de control parlamentario colaborativo, propio de un sistema de pesos y contrapesos, cuyo objetivo se centre en aumentar la eficacia de las políticas públicas del gobierno, en materia de derechos fundamentales. Particularmente los DESCAs, que requieren una actuación positiva estatal.

Como señala la Comisión IDH, la jurisprudencia constitucional brinda un diagnóstico objetivo sobre los obstáculos que deben ser removidos, por políticas públicas eficaces, para el disfrute de los derechos fundamentales. Si el *indirizzo politico* del control parlamentario debe ser la satisfacción de la Constitución material, las sentencias del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte —como última instancia en interpretación constitucional sobre el alcance de los derechos—, pueden ofrecer la información necesaria sobre los cambios normativos que se requieren en la ley, para el diseño de nuevas y más garantistas políticas públicas por parte de la Administración, en su ejecución.

Al final, la esencia de la democracia constitucional radica en garantizar la paz social. Por eso, mirar las funciones de los órganos del Estado desde un enfoque colaborativo y no represivo, nos acerca más al ideal que todas y todos buscamos: encontrar los mejores

caminos que nos permitan desarrollarnos en libertad, para la búsqueda de nuestra felicidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce (1991): *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge.
- Aragón Reyes, Manuel (2009): *Estudios de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Aragón Reyes, Manuel (1986): “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 9-39.
- Bobbio, Norberto (1990): *Contribución a la teoría del derecho*, Editorial Debate, Madrid.
- Comisión IDH (2018): *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos, Estados Unidos.
- Congressional Research Service (2018): *Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies*, Congreso de los Estados Unidos de América, Estados Unidos.
- Cossío Díaz, José Ramón (2001): *Cambio social y cambio jurídico*, Editorial Porrúa, México.
- De Vega, Pedro (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid.
- De Vergottini, Giuseppe (1980): “Opposizione parlamentare”, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. 30, Giuffrè, Milán.

- Doncel Luengo, Juan Antonio y Camisón Yagüe, José Ángel (2011): “La polémica Kelsen-Schmitt sobre quién debe ser el defensor de la Constitución”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIX, 129-149.
- Encyclopedic liberty (2016): *Political articles in the Dictionary of Diderot and d’Alembert*, Clark, Henry C. (ed. y trad.), Liberty Fund Inc., Indianápolis.
- Feldman, David (2004): *English Public Law*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2003): “Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional”, en *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 4, 151-195.
- Ferrajoli, Luigi (2016): *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna.
- Ferrajoli, Luigi (2008a): *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2008b): “Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías”, en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Ferrajoli, Luigi, et al. (eds.), Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- Ferreres Comella, Víctor (2009): *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid.
- Ferreres Comella, Víctor (1997): *Justicia constitucional y democracia*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Friedrich, Carl J. (1950): *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, Estados Unidos.

- García de Enterría, Eduardo (1981): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Thomson Civitas, Navarra.
- García Roca, Javier (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- Garzón Valdés, Ernesto (2021): “Representación y democracia”, en *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*, Aragón Reyes, Manuel, et al. (coords.), Tirant lo blanch, Valencia.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2008): “Indirizzo politico, dirección política, impulso político: El papel del Parlamento”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 18, 83-108.
- Gómez Montoro, Ángel J. (2005): “El control jurisdiccional del Gobierno”, en *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J. (coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Gonzalez-Garfias, Rocío y del Pilar Pastor Pérez, María (2017): “Gobierno abierto y transparencia: un estudio de caso de la productividad legislativa en México”, en *Latindex*, año 3, núm. 1, 69-81. Disponible en: «<http://www.web.facpya.uanl.mx/Vinculategica/Revistas/R3/69%20-%2081%20-%20Gobierno%20abierto%20y%20transparencia%20un%20estudio%20de%20caso%20de%20la%20productividad%20legislativa%20en%20Mexico.pdf>».
- Groppi, Tania (2001): “La forma de gobierno italiana en la jurisprudencia constitucional: ¿La Corte en defensa del ‘monismo parlamentario’?”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 111, 159-171.

- Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James (2001): “The Federalist No. 78”, en *The Federalist. A commentary on The Constitution of the United States*, Robert Scigliano, Robert (ed.), The Modern Library, Nueva York.
- Herdegen, Matthias (2008): “Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional”, en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Tomo VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial IDPC y Marcial Pons, México.
- Jefferson, Thomas (1801): *Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*, Sec. 1, U.S. Government Printing Office, Estados Unidos.
- Kelsen, Hans (2006): *De la esencia y valor de la democracia*, Requejo Pagés, Juan Luis (trad.), Mohr Siebek, Mohr (ed.), 2ª edición, Tubinga, Oviedo.
- Kelsen, Hans (2001): *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, Tamayo y Salmorán, Rolando (trad.), Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Klarman, Michael J. (2016): *The Framers Coup: The Making of the United States Constitution*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kommers, Donald P. y Miller, Russell A. (2012): *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3ª edición, Duke University Press, Durham.
- Locke, John (1689): *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Segundo Ensayo, Londres. Disponible en: «<https://www.yorku.ca/com-ninel/courses/3025pdf/Locke.pdf>».

- López Guerra, Luis (1988): “Funciones del Gobierno y dirección política”, en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 215, 15-40.
- Manzella, Andrea (1974): “Le funzioni del Parlamento in Italia”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 375-408.
- McIlwain, Charles Howard (1947): *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Melgar, Ivonne (2024) “Los diputados concretaron 2% de iniciativas; productividad en la 65 legislatura” en *Excelsior*, 5 mayo. Disponible en: «<https://www.excelsior.com.mx/nacional/los-diputados-concretaron-2-de-iniciativas-productividad-en-la-65-legislatura/1650270>».
- Mizrahi, Darío (2018): “Cuáles son los parlamentos más productivos y los que menos trabajan en América Latina” en *Infobae*, 26 agosto. Disponible en: «<https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/26/cuales-son-los-parlamentos-mas-productivos-y-los-que-menos-trabajan-en-america-latina/>».
- Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de (1748): *El espíritu de las leyes*, Estevanez, Nicolás (trad.), Biblioteca Digital Minerd-Dominicana Lee, Paris. Disponible en: «<https://ministeriodeeducacion.gob.do/docs/biblioteca-virtual/idcX-montesquieu-el-espiritu-de-las-leyespdf.pdf>».
- Mortati, Constantino (2000): *La Constitución en sentido material*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Nacarino Bravo, Aurora (2018): “Los enemigos de la democracia liberal”, en *Letras Libres*, 4 septiembre.

- Naciones Unidas (2017): *Global Parliamentary Report 2017. Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, UNDP, Inter-Parliamentary Union, Nueva York.
- Nava Gomar, Luis Felipe (2018): *Parlamento democrático y justicia constitucional*, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México.
- Negretto, Gabriel (1995); “¿Qué es el decisionismo? Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 40, núm. 161, 49-74.
- Pritchett, Virgil J. (1918): “Origin and Growth of Parliamentary Government”, en *Kentucky Law Journal*, vol. 6, núm. 5, 360-378.
- Requejo, Paloma (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel Derecho, Barcelona.
- Samir Benavides, Farid (2006): “Excepción, decisión y derecho en Carl Schmitt”, en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, vol. 19, núm. 52, 125-145.
- Schlesinger, Arthur Jr. y Burns, Roger (eds.) (1975), *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, volumen 1, Chelsea House, Nueva York.
- Schmitt, Carl (2009): *Teología Política*, Editorial Trotta, Madrid.
- Schmitt, Carl (1990): *Sobre el parlamentarismo* Nelsson, Thies y Rosa Grueso, Rosa (trads.), Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl (1983): *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Serrano Migallón, Fernando (2006): *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Shane, Peter M. y Bruff, Harlod H. (2011): *Separation of Powers Law: Cases and Materials*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- Stone, Geoffrey R. *et al.* (2009): “*Marbury vs. Madison* 5 U.S. 137, (1803)”, en *Constitutional Law*, Stone, Geoffrey R. *et al.* (eds.), 6ª edición, Wolters Kluwer, Nueva York.
- Sunstein, Cass R. (2015): “The Most Knowledgeable Branch”, en *University of Pennsylvania Law Review*, 1607-1648.
- Sunstein, Cass R. (2006): “Beyond Marbury: The Executive’s Power to Say What the Law is”, en *The Yale Law Journal*, núm. 115, 2582-2610.
- Sunstein, Cass R. (1999): *Nondelegation Canons*, University of Chicago Law School, Chicago.
- Sunstein, Cass R. (1993): “Changing Constitutional Powers of the American President”, en *East European Constitutional Review*, núm. 99, 99-103.
- Várnagy, Tomás (2000): “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo” en *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Várnagy, Tomás (ed.) , CLACSO, Buenos Aires.
- Ventura Robles, Manuel E. (2014): “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” en *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, vol. 14, núm. 14, 257-279.
- Vile, Maurice J. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2a. edición, Liberty Fund, Indianapolis.
- Waldron, Jeremy (2009): “Representative Lawmaking”, en *Boston Law Review*, vol. 89, núm. 2, 335-355.

- Wilson, Woodrow (2002): *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Zagrebelsky, Gustavo (1995): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta, Madrid.