

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO	183
I. Consideración introductoria	185
II. Concepto	191
III. Los actos de control del Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno	193
A. Del Congreso General o Congreso de la Unión	195
B. De la Cámara de Diputados	208
C. De la Cámara de Senadores	217

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

En este capítulo tercero y último del presente trabajo abordaremos algunas consideraciones introductorias respecto al control del Congreso mexicano —denominado Congreso General o, comúnmente, Congreso de la Unión— sobre los miembros del gobierno, su concepto, la regulación de sus actos actuales, la participación de la mayoría y la oposición parlamentarias, las posibles consecuencias del ejercicio del mismo y, particularmente, un ejemplo de acto de control: la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso.

La tradición constitucional que surgió en Inglaterra en 1689, donde la denominación gobierno comprendió a la Corona, a los jueces y al Parlamento, pero sin existir superioridad o subordinación entre ellos, sirvió de modelo a Estados Unidos de Norteamérica para elaborar la Constitución de 1787, pero con órganos denominados Presidente, Tribunal Supremo y Congreso.³⁷⁹ Durante esta época, los constituyentes norteamericanos se basaron en el sistema monárquico inglés, pero con la diferencia de que el Jefe de Estado sería de elección popular y con funciones claramente limitadas en el tiempo, dando origen al sistema presidencial, denominado por Carl Schmitt "régimen

379 Cfr. López Guerra, Luis. "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 236 y 237.

gubernativo".³⁸⁰ Este sistema se propagó a casi todas las Constituciones de Latinoamérica, incluyendo la mayor parte de las mexicanas.

En los sistemas de gobierno presidencial,³⁸¹ entre otras características,³⁸² predomina y se beneficia el gobierno, sin embargo, esto no tiene por qué conducirnos a la inoperancia del Congreso y mucho menos a que se niegue —o resulte temeraria—³⁸³ la existencia del control parlamentario sobre la actividad del órgano Ejecutivo,³⁸⁴ ya que por la propia naturaleza de un sistema basado en la estricta división de poderes, el órgano Legislativo no puede exigir la responsabilidad política colectiva de los miembros del gobierno. El control, como ya vimos, se manifiesta de diversas formas, entre éstas, cuando el Presidente y el Congreso se relacionan mediante controles secun-

380 Cfr. Manuel Aragón denomina la función de control parlamentario como "función parlamentaria de control", en "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVI.

381 Se utilizan también otros términos para señalar una mayor preponderancia del Ejecutivo como son: presidencialista, presidentismo, presidencialismo o régimen presidencial.

382 a) El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente b) El Presidente es electo por el pueblo c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son miembros del Congreso e) El Presidente no puede disolver el Congreso f) No existe la moción de censura, cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 71. g) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso, cfr. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273. h) No existe la cuestión de confianza i) Predomina en los países que pertenecen al continente americano, cfr. Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 31 y 32. j) El Presidente es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno k) Los Secretarios de Estado no forman propiamente un Gabinete, cfr. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pp. 827 y 828. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, México, UNAM., 1993, p. 122. Para Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 97 y ss., el sistema presidencial tiene las siguientes características: 1. El Jefe de Estado es electo popularmente; 2. El Presidente no puede ser destituido, a través de una votación, por las Cámaras y; 3. El Presidente dirige al gobierno que designa. Asimismo, el autor considera, que en donde mejor ha funcionado este sistema es en Estados Unidos, mientras que en otros países, aproximadamente 19, ha sido frágil.

383 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1991, p. 57.

384 Cfr. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XVI y Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 30.

darios —actos y mensajes presidenciales—,³⁸⁵ en particular en Estados Unidos de Norteamérica, por lo que afirmamos no sólo que existe el control parlamentario en el sistema presidencial, sino, además, éste es actualmente la actividad más importante del Congreso.

Para el desarrollo de este capítulo es conveniente referirnos al Derecho Parlamentario, sin confundirlo con el Derecho Legislativo, considerando que el Poder Legislativo en la actualidad ya no puede ser denominado de tal forma, dado que ha perdido el monopolio de la legislación y cumple ahora nuevas funciones, por lo que debe ser considerado como "Poder Parlamentario",³⁸⁶ en virtud de que lo ejerce la institución representativa o parlamentaria, independientemente de que se llame Parlamento, Congreso o Asamblea (unicameral o bicameral). Asimismo, las funciones que realiza la institución representativa deben ser denominadas parlamentarias y no legislativas, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya que no sólo legisla, sino que realiza, según criterio enunciativo y no limitativo, diversas funciones: la legislativa, la jurisdiccional y la "función parlamentaria de control",³⁸⁷ entre otras.³⁸⁸

385 Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política*, Madrid, tomo II, Tecnos, 1979, pp. 96 y 97.

386 Cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Curso de Derecho Español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 191.

387 Manuel Aragón denomina a la función de control de la institución representativa sobre el Gobierno o control parlamentario como "función parlamentaria de control", en "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXXI.

388 Entre ellas, la "función política" o de "dirección política", cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 155. Otra de sus funciones es la deliberativa que asegura la libre expresión de las corrientes ideológicas, cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho administrativo", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 60. Bagehot distinguía la función electoral, la representativa, la educativa, la informativa, la legislativa y la financiera. Pérez Serrano señala, además de las clásicas funciones, la fiscalizadora, la política, la administrativa y la de alta representación. Ruiz Castillo menciona la función electoral y representativa. Karl von Beyme es un autor que tipifica a la función de representación y de expresión como la primera función del parlamentarismo moderno, cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 83 y en *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 130 a 197 considera a las siguientes funciones parlamentarias: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, electo-

Teniendo en cuenta lo anterior, nosotros definimos al Derecho Parlamentario como aquella parte, rama o sector del Derecho Constitucional —disciplina relativamente nueva—³⁸⁹ que se refiere a la regulación³⁹⁰ de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativa, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Este Derecho se caracteriza, sobre todo, por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política.

El Derecho Parlamentario, en breve, será una disciplina autónoma, sólo tiene que esperar el desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial.³⁹¹ En relación a lo anterior, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Área de Estudios de Posgrado, creó en diciembre de 1991 la Cátedra de "Derecho Parlamentario" y en 1996 se impartirá como asignatura optativa en el quinto año de dicha carrera, así como en otras universidades privadas. Asimismo, el 15 de junio de 1992 se creó el Centro de Estudios "Parlamentarios" de Cambio XXI (Fundación Mexicana, A.C.).³⁹² En

ral, administrativa, de indagación, de comunicación y la educativa. Valadés, Diego. *Constitución y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 152.

389 Vincenzo Michelli en el año académico 1896-97 impartió un curso denominado "Derecho parlamentario" en la Universidad de Perusa. En 1898 pidió una cátedra para explicar esta asignatura. Con lo cual, en estos años ya existía una clara definición del derecho parlamentario, cfr. Martínez Báez, Antonio. "Derecho legislativo o derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 20 y 21.

390 Se trata de normas contenidas en la Constitución, leyes orgánicas, reglamentos, resoluciones y acuerdos que se refieren al Poder Legislativo. Como fuentes del derecho parlamentario encontramos también a la costumbre o práctica parlamentaria, cfr. Oñate Laborde, Santiago. "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 57, 60 y 61.

391 Cfr. Lucas Verdú, Pablo. "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, v. 72, Universidad Complutense de Madrid, 1987, pp. 370-372, 376, 381 y 401. Fraile Cliviles, Manuel. "El Parlamento y el Derecho", en *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, No. 20, Congreso de los Diputados, 1990, pp. 53 a 57 y Quiroga Lavié, Humberto. "El derecho parlamentario en la ciencia jurídica", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 1 y ss.

392 Cfr. "Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios parlamentarios de Cambio XXI. Fundación Mexicana, A.C.", en *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho arlamentario*, México, No. 1, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992, pp. 242 a 245.

México, durante muchos años se ha desatendido esta disciplina,³⁹³ ahora se tiene gran interés en realizar ensayos relativos a temas parlamentarios, tanto de Estados Unidos de América, de España y de Italia, como de Latinoamérica. Últimamente, se elaboran obras y se llevan a cabo traducciones de los principales autores en esta materia con el propósito de ampliar la cultura política nacional y abundar en el conocimiento del quehacer parlamentario mexicano. El presente estudio tiene, entre otras, esta misma finalidad, pero partimos de la idea relativa a que el sistema político mexicano evoluciona en el sentido de que la situación del Ejecutivo sea menos predominante, sin tratar de establecer un órgano débil,³⁹⁴ para lo cual deben corregirse sus límites efectivos, previstos en la Constitución de 1917 vigente. Ello hace necesaria la utilización, creación, modernización y perfeccionamiento de los instrumentos o actos de control, entre éstos, el control del Congreso de la Unión sobre el gobierno, así como una modificación en cuanto al principio de no reelección respecto a la Cámara de Diputados, un cambio en el sistema electoral para la integración del Senado y la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, entre otras medidas. De tal forma, el Congreso mexicano ofrece, a partir de escasamente hace algunos años, 1977 a la fecha, grandes y nuevas expectativas.

En México existe un sistema presidencial que anteriormente se calificaba como "sistema presidencial puro", ya que el Presidente de la República es el jefe del partido dominante, influye demasiado en la economía, los jefes del ejército dependen de él, tiene el control de los medios de comunicación, tiene amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, y es el representante del país en todos los asuntos internacionales, entre otras atribuciones. Sin em-

393 Cfr. Duarte Rivas, Rodolfo. "Significado del Poder Legislativo mexicano en la reforma del Estado", *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa y Flacso de la Universidad de Guadalajara, 1991, p. 107.

394 Al respecto, el Doctor Jorge Carpizo, en "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 70, UNAM, enero — abril de 1991, 96, señala que "México necesita un Ejecutivo fuerte pero controlado por los poderes Legislativo y Judicial de acuerdo con las facultades que la Constitución les señala...ello es posible".

bargo, por un lado, con la reforma política del 25 de octubre de 1993, en lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, el Presidente de la República, a partir de 1997, ya no gobernará al Distrito Federal, que es la región más importante del país. Por otro lado, se observan tendencias, producto de los cambios políticos en México, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, así como de los actores políticos, a restarle fuerza a la figura del Presidente de la República y fortalecer al Congreso de la Unión. Ejemplos de ello son: el contenido de las peticiones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Grupo San Ángel, los programas políticos de gobierno de los candidatos, incluyendo el del licenciado Luis Donaldo Colosio,³⁹⁵ asesinado el 23 de marzo de 1994, los denominados "20 compromisos", la Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la intensa participación de los medios de comunicación, la participación de la ciudadanía en las elecciones federales del 21 de agosto, el último informe presidencial de Carlos Salinas de Gortari y la voluntad política del Presidente de la República del actual sexenio (1994-2000), Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, manifestada en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994, respecto a la denominada reforma política del Estado, manifestada en diversas ocasiones y escenarios. Ésta, sin duda, incluirá una revisión del marco jurídico y político del Poder Legislativo mexicano en cuanto a su estructura, organización, funcionamiento, prerrogativas, atribuciones, así como de sus actos de control sobre el gobierno.

Los anteriores cambios políticos representan una tendencia a dar más fuerza al Congreso mexicano, a través del consenso, adquiriendo el poderío político real que siempre debió de haber ostentado. El sistema de gobierno se ha encaminado hacia un nivel menos presidencialista que el consagrado por la Constitución de 1917, que en su momento fue necesario, pero ahora ya no lo es debido a que ha surgido un considerable grado de inestabilidad política; de no seguir

395 Cfr. Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional. *Ideario de Luis Donaldo Colosio*, México, cuaderno 3, marzo de 1994, pp. 33 y ss.

por este camino, continuará en peligro la estabilidad y la paz social que se habían logrado a lo largo de muchos años. Sin embargo, en principio, creemos que actualmente existe voluntad política, primero, para alentar a la oposición y no limitarla, unido a los grandes ánimos de participación de ésta; segundo, para capacitar y estimular a la mayoría parlamentaria en este sentido y, tercero, para ejercitar y establecer instrumentos de control que fortalezcan al Congreso mexicano.

En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos que les atañen, así como el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, pero que, además, controle la actividad del gobierno. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición parlamentarias), como la del gobierno.

II. CONCEPTO

Para el desarrollo de este capítulo tercero, a pesar de que ya lo hemos mencionado en las páginas anteriores del capítulo primero, tomando en cuenta lo señalado por la Real Academia Española y la nueva doctrina del control parlamentario, afirmamos que en México también es posible la existencia del control por el Congreso y el control en el Congreso. Así, el término control unido a la palabra parlamentario significa, principalmente, la comprobación, inspección, registro, revisión, intervención, verificación o examen que realiza el Congreso mexicano sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad³⁹⁶ e

396 Cfr. Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es el convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, Trad. Antoni Domènech, Barcelona, Edit. Gustavo Gili, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las

influencia en la opinión pública,³⁹⁷ lo que le da una dimensión política para considerarlo como un control político.³⁹⁸ Su definición más apropiada es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, en este caso, el Congreso mexicano o Congreso de la Unión.

Este control puede "ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien, como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo",³⁹⁹ obedece a la valoración que se

decisiones estatales, a través de su apelación al público. De esta forma, surge el Parlamento moderno, convirtiendo las discusiones parlamentarias en un asunto público. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 43, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 50 y ss. El autor señala que la Constitución de 1791 consagra la publicidad de las sesiones del Parlamento, cuyas finalidades son: la educativa, se previene la posible corrupción y se dan a conocer los trabajos de los representantes.

397 Cfr. Habermas, Jürgen. *Ob. cit.*, pp. 119 y 261. El autor consideraba que el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias aseguraba a la opinión pública su influencia, aseguraba la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público". La opinión pública es el común destinatario de la publicidad. Vega García, Pedro de. "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Ob. cit.*, pp. 52 y 53, señala que para Habermas "la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado". Pero el Parlamento tiene como finalidad "dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares". Lo que la masa entiende en sus relaciones privadas, es lo que da origen a la opinión pública. En la actualidad, ya no existe opinión pública, sino opiniones públicas constituidas por grupos, distintos grupos con intereses.

398 En México el control jurídico le corresponde a la Suprema Corte de Justicia y a los demás tribunales, Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 848.

399 Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 15.

hace con libertad de criterio y a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

III. LOS ACTOS DE CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Los actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno no son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos. Incluso, supuestamente, en un sistema presidencial, en la mayoría de los casos, las Cámaras ejercitan un mayor poder de control, unido a la capacidad para exigir información, debido a que el Presidente no ha salido de la cohesión y disciplina de una fracción de las Cámaras,⁴⁰⁰ situación que no se ha presentado hasta la fecha en México, pero que tenderá a presentarse en los siguientes años, como en 1997, 2000, etcétera.

La Constitución mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCg), con sus modificaciones y adiciones del 20 de julio de 1994, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RICG)⁴⁰¹ contemplan la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General, entre éstas, la función de control, y son considerados los estatutos jurídicos que regulan la organización, creación y funcionamiento de la institución representativa o parlamentaria del sistema político mexicano, así como sus interrelaciones con otros órganos del Estado.

400 Cfr. Molas, Isidre e Ismael Pitarch. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 228.

401 Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934.

Es importante mencionar, al igual que Orozco Henríquez, que no consideramos conveniente la regulación conjunta de las funciones parlamentarias, entre éstas los actos de control, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, ya que son distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración y requisitos de elegibilidad. Por ello, es necesaria la existencia de un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control, los derechos de la mayoría y la minoría, así como el orden y disciplina, y la programación de las tareas, entre otros aspectos, como sucede en varios países. Así, la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo del Congreso mexicano.

Considerando lo anterior, y a pesar de las dificultades que se presentan, en México los actos de control de la institución representativa son, entre otros, la Comisión de Vigilancia, la solicitud de información y documentos, las Comisiones de Investigación y las comparecencias de miembros del gobierno. Los tres últimos actos de control no tuvieron su origen en el sistema de gobierno parlamentario, como afirma Orozco Henríquez,⁴⁰² sino en Estados Unidos de América en 1792,⁴⁰³ sin embargo, aceptamos que en la actualidad tienen ciertas similitudes con el sistema de gobierno parlamentario español.

También son actos de control de la institución representativa el juicio político, la declaración de procedencia, el nombramiento de cargos, la ratificación de los tratados internacionales, la autorización para la suspensión de garantías y las facultades delegadas, entre otros.

402 Cfr. Duarte Rivas, Rodolfo. *Ob. cit.*, p. 107. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 1020.

403 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, v. II, Congreso de los Diputados, 1985, p. 984.

A. Del Congreso General o Congreso de la Unión

En México, la institución representativa o parlamentaria es generalmente denominada por la Constitución, por su Ley Orgánica y por su Reglamento como "Congreso General" (art. 50 constitucional y art. 1o. de la LOCG), pero comúnmente se le ha denominado "Congreso de la Unión", el cual se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores. Nuestra Constitución hace referencia a él principalmente del artículo 50 al 79, pero también otros artículos comprenden, directa o indirectamente, al Congreso mexicano como son el 3o, 26 a 29, 37, 41, 44, 46, 49, 84 a 90, 93, 95 a 99, 100, 102, 105, 108 a 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 130 a 133 y 135, así como diversos artículos transitorios.⁴⁰⁴

De 1988 a finales de 1994, el Congreso de la Unión se integraba con 564 parlamentarios: 500 diputados y 64 senadores. Pero con la reforma constitucional de 1993, aumentó substancialmente la integración del Congreso mexicano a 628 parlamentarios en total: 500 diputados y 128 senadores.

Hasta 1994, el Congreso de la Unión sesionaba en dos periodos ordinarios, del primero de noviembre al 31 de diciembre (2 meses) y del 15 de abril al 15 de julio (3 meses). El 3 de septiembre de 1993 se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales, con lo cual, a partir de 1995, el Congreso sesionará del primero de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre (primer periodo de 3 meses y medio), excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, cuando las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre (primer periodo de 4 meses); y del 15 de marzo a más

404 Cfr. Camposeco, Miguel Ángel. *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984, pp. 339 a 373. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de la República, 1994. Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1994, pp. 2 a 10.

tardar el 30 de abril (segundo periodo de un mes y medio);⁴⁰⁵ en total sesionará, igualmente, durante 5 meses, excepto cuando el Presidente inicie su encargo, que sesionará durante 5 meses y dieciséis días. No hubo modificación alguna en el sentido de ampliar, para todos los años, el tiempo de sus sesiones, considerada por nosotros necesaria para el desarrollo y evolución de la institución parlamentaria mexicana, ya que en numerosas ocasiones la Comisión Permanente —integrada por tan sólo 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores—, que actúa con excesivas facultades durante el receso del Congreso, ha tenido que convocar a sesiones extraordinarias. Esta situación, en México, ha perdurado por muchos años, mientras que en otros países el Legislativo sesiona de forma permanente; por ejemplo, en España, las Cortes Generales sesionan durante 9 meses y además, existe una Diputación Permanente para cada una de las Cámaras.

Consideramos que la regulación actual de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso es una deficiencia, un rezago y una precariedad, ya que, entre otras razones, es escaso el tiempo para que se ejerza el control del Congreso de la Unión sobre el gobierno, control que debe caracterizarse por ser preventivo o a *posteriori* pero, sobre todo, permanente y continuo, situación que no se da en México. De tal forma, es necesario aumentar dichos periodos, incluso podría pensarse en que el Congreso sesionara de forma permanente o cuando menos, durante ocho meses.

Las facultades del Congreso de la Unión, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución vigente de 1917, son las siguientes:

1. Dar su **aprobación** al Ejecutivo para **suspender**, en un tiempo limitado, **las garantías** que dificulten hacer frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso

405 Cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993 y Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Ob. cit., pp. 319 y ss.

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (art. 29, en relación con el 49 constitucional. El primero reformado una vez, el 21 de abril de 1981 y, el segundo, reformado dos veces: el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951).

2. Dar su **autorización** al presidente para **legislar**, con el propósito de superar una emergencia, si con anterioridad se hubiesen suspendido las garantías individuales (arts. 29 y 49 constitucionales).

3. Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como restringir o prohibir las exportaciones, importaciones y el tránsito de productos, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o cualquier otro propósito que beneficie al país (artículo 131 en relación con el 29 y 49 de la Constitución). Si al Congreso de la Unión no le pareciese correcto el uso que de esta facultad haya hecho el Ejecutivo se lo mencionará, pero cabe la posibilidad de no **renovarle** las **facultades delegadas**, situación que no se ha presentado hasta la fecha.⁴⁰⁶ El artículo 131 constitucional se ha reformado dos veces: el 28 de marzo de 1951 y el 8 de octubre de 1974.

4. El Presidente de la República **asistirá ante el Congreso** el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de noviembre de 1994 y, a partir de 1995, el primero de septiembre⁴⁰⁷ en sesión pública y conjunta. Asimismo, presentará un **informe escrito** en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será **analizado** por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándose por materias: política interior,

406 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., p. 118, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1994, p. 197 y "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 262 a 264. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, pp. 27 y 28. Y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 20 y 21.

407 Esto a partir de 1995, en 1994 el primer periodo de sesiones ordinarias iniciará el uno de noviembre, cfr. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993 que contiene el decreto por medio del cual se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales.

económica, social y política exterior (art. 69 en relación con los arts. 65 y 66 constitucionales, arts. 5o. al 8o. de la LOCG y arts. 188 a 197 del RICG).

No se establece la obligación del Presidente de la República para dar lectura al informe, sin embargo, es costumbre que lo haga, costumbre iniciada desde el primer presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Nosotros consideramos que es necesario establecer dicha obligación, en virtud de que se asegura que el Presidente, a través de este acto de control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario para que posteriormente, con el análisis del mismo, se pongan en marcha otros actos de control parlamentario e, incluso, se determinen responsabilidades.

El artículo 69 constitucional ha sido reformado en dos ocasiones: el 24 de noviembre de 1923 y el 7 de abril de 1986. Este artículo constitucional se relaciona con el artículo 8o. de la LOCG. A este respecto, para cambiar la fecha de presentación del informe, no hace falta una reforma a dicho artículo, sino al 65 constitucional, ya que este último señala la fecha de apertura de sesiones ordinarias.

5. Mediante la Ley de **Ingresos** —antes Ley de Ingresos del Erario Federal—,⁴⁰⁸ **autorizará** los recursos económicos con los que puede contar el Presidente de la República para que la administración pública preste los servicios públicos (art. 73, frac. VII).

6. **Fijar** las bases para que el Ejecutivo **celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación**, así como la **aprobación** de los mismos y para reconocer y mandar pagar la **deuda nacional** (art. 73, frac. VIII). Sin embargo, no se realiza lo que señala este artículo constitucional,

408 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 60.

es decir, que el Congreso no tiene una intervención efectiva.⁴⁰⁹ Asimismo, por un lado, con la reforma del 25 de octubre de 1993, al Congreso corresponde también **aprobar anualmente los montos de endeudamiento** y, por otro lado, el Ejecutivo Federal le **informará anualmente** sobre el ejercicio de dicha deuda,⁴¹⁰ situación que tampoco se da. Lo anterior, en relación con la Ley General de Deuda Pública, del 31 de diciembre de 1976, reformada en 1983 y 1988.

7. **Crear o supervisar empleos públicos de la Federación** y aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73, frac. XI).

8. **Declarar la guerra**, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (art. 73 frac. XII).

9. **Conceder licencia** al Presidente, **designar** al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, así como **aceptar la renuncia** del cargo de Presidente de la República (art. 73, fracs. XXVI y XXVII respectivamente).

Este artículo 73 constitucional se ha reformado en 39 ocasiones, durante los siguientes años: 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1935, 1940, 1942, 1944, 1946, 1947, 1949, 1951, 1966, 1967, 1971, 1974, 1975, 1976, 1977, 1982, 1983, 1987, 1990, 1993 y 1994.

10. Conforme al artículo 74, fracción IV, la **Cuenta Pública** se **presentará** dentro de los 10 primeros días de junio, es decir, fuera

409 En cuanto a este acto característico, el Doctor Jorge Carpizo en "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 3, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, pp. 29 y 30 señala que en 1976 el Congreso de la Unión autorizó al Presidente a contratar empréstitos y créditos por determinada cantidad, pero que el Ejecutivo lo hizo por una cantidad superior, situación que nos llevó a una grave crisis económica. Además, la Cámara de Diputados aprobó dicha cuenta anual sin ejercitarse algún control político más. También, cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Ob. cit.*, p. 58 y Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 81.

410 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, *Ob. cit.*, pp. 399 y 400.

de los periodos ordinarios de sesiones (1 septiembre a 15 de diciembre y 15 de marzo a 30 de abril), con lo cual su presentación, aunque es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisarla, será ante la Comisión Permanente, cuyo plazo sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo. En tal supuesto, deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente para informar las razones por las cuales se da esta segunda situación. Esta facultad no la contempla el artículo 79 constitucional, el cual hace referencia a las facultades de la Comisión Permanente.

11. Conforme a los artículos 76, fracción IV y 79, fracción I, en relación con el 89, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, corresponde a la Comisión Permanente⁴¹¹ dar su **autorización** para que el Presidente de la República disponga de la **Guardia Nacional**.

El artículo 76 constitucional se ha reformado 7 veces: 1928, 1944, 1974, 1977, 1982, 1993 y en 1994, mientras que el artículo 79 de la Constitución se reformó 10 veces: 1923, 1928, 1933, 1966, 1971, 1974, 1985, 1987, 1993 y en 1994.

12. Conforme al artículo 79, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, V, IX, XVI, XVIII, así como con el artículo 96, reformados recientemente en 1994, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, la Comisión Permanente podrá: a) recibir, en su caso, la **protesta del Presidente de la República**, b) otorgar o negar su **ratificación a la designación del Procurador General de la República**, que le someta el Ejecutivo Federal, c) **conceder licencia** hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que lo supla y d) ratificar o no los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, **empleados superiores de Hacienda** y jefes del Ejército. Esta última facultad, hasta antes de 1965,

411 La Comisión Permanente actúa durante el receso del Congreso de la Unión, integrada por 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de las sesiones ordinarias (art. 78 constitucional, arts. 100 al 113 de la Loco y arts. 85, 171 a 183 del ricc).

estaba reservada exclusivamente a la Cámara de Senadores. Posteriormente, en 1994, se incluye también la aprobación o no del **Procurador General de la República** por parte de la Comisión Permanente. El Presidente de la República no podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de la República. La facultad, de origen norteamericano, para ratificar o no los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda —que son aproximadamente 53, excluyendo al Secretario de Hacienda y Crédito Público—,⁴¹² nunca ha sido utilizada por el Senado ni por la Comisión Permanente, a pesar de que está consagrada a nivel constitucional. Asimismo, la Comisión Permanente, cuando se encuentre en receso el Senado, podrá **designar a los magistrados del Tribunal Agrario** que le proponga el Ejecutivo (art. 27, frac. XIX). Por último, de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, la Comisión Permanente, cuando esté en receso la Cámara de Senadores, **aprobará la designación** que haga el Presidente de la República respecto de las **personas** que se harán cargo del **banco central**.

El artículo 27 constitucional se ha reformado en 1933, 1937, 1939, 1945, 1946, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992, mientras que el 28 constitucional en 1982, 1983, 1990 y 1993.

13. El Congreso de la Unión **calificará**, en caso de que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste **renuncia**. La sesión será conjunta (art. 86 constitucional, en relación con el art. 5o. de la LOCG y 36 del RICG. Este artículo 86 de la Constitución no se ha reformado).

14. **Autorizar** al Presidente de la República, para que pueda **ausentarse** del territorio nacional (art. 88 constitucional, el cual sólo ha sufrido una reforma, el 21 de octubre de 1966).

⁴¹² Al respecto, Cortiñaz Pelaez, León. "De la Administración Hacendaria en México (La ratificación de sus 'empleados superiores_ por el Senado)", *Praxis*, México, No. 77, INAP, 1986, pp. 63 a 67 proporciona un listado sobre quiénes son considerados como empleados superiores de Hacienda

15. El párrafo primero del artículo 93 prevé la **obligación anual** de los **secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso** del estado que guarden sus respectivos ramos, en relación con los artículos 53 y 54 del RICG.

16. El párrafo segundo del artículo 93 permite a las Cámaras hacer **comparecer** a los **Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, así como cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Recientemente, en virtud de la reforma judicial de 1994-1995,⁴¹³ los senadores y diputados estarán facultados para hacer comparecer al Procurador General de la República. Esta práctica no se realizó durante los periodos presidenciales de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo, a partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, específicamente del año 1972, se empezó a realizar nuevamente y, en la actualidad, cada día cobra mayor importancia.⁴¹⁴

La comparecencia puede ser pública o secreta, dependiendo del tipo de sesión de que se trate (arts. 31 a 33, 53, 54 y 126 a 131 del RICG).

17. Las **Comisiones de Investigación** se constitucionalizaron con la Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93. Tienen por objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de los Diputados o de los Senadores. Los resultados de tales investigaciones se darán a conocer sólo al Ejecutivo. Este acto de control se realiza fuera del Congreso.

413 Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, pp. 2 a 11.

414 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 80.

Nosotros consideramos, al igual que otros analistas, que este acto de control está restringido, porque no existe la posibilidad de que las Comisiones de Investigación versen sobre cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de las Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etcétera, es decir, sobre la administración pública centralizada, sino que exclusivamente comprenden la actividad que realizan los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Respecto a las últimas, actualmente están desapareciendo y jamás se ha usado dicha facultad sobre las mismas. Por lo anterior, es necesario que se amplíen los casos en que pueden crearse Comisiones de Investigación, se disminuya el número de Diputados y Senadores que puedan crearlas, se regule la posibilidad de la comparecencia de personas ante las mismas y, sobre todo, que se dé publicidad a sus resultados. Además, este acto de control no suele ser utilizado por los parlamentarios tal como está regulado en la Constitución, por lo que es considerado simplemente una posible válvula de escape del sistema político mexicano. Sin embargo, recientemente, aunque no está contemplado en la Constitución, se han constituido, de hecho, dos Comisiones de Investigación para los asesinatos de los licenciados Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

Por otro lado, consideramos conveniente que a las Comisiones ordinarias se les confiera la facultad permanente de investigación, situación que se ha dado en Estados Unidos de América, ya que a éstas se les asignan ciertos campos, como son: agricultura, comercio y derechos humanos, entre otros; es decir, son comisiones especializadas en determinadas materias.

El artículo 93 constitucional se ha reformado en tres ocasiones: el 31/01/74, el 6/12/77 y el 31/12/94.

18. Conforme al artículo 102 constitucional, apartado B, el Congreso de la Unión **establecerá un organismo de protección de los derechos humanos** que conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto del Poder Judicial, así como en

relación a la materia electoral) que violen estos derechos. Dicho organismo sólo formulará recomendaciones públicas. Asimismo, el Congreso de la Unión está facultado para **conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones**. Su regulación también se encuentra en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 25 de junio de 1992, considerándola como un organismo público descentralizado. En otros países, se le conoce con el nombre genérico de *Ombudsman* (institución escandinava), pero también como Comisario Parlamentario, Defensor del Pueblo y Procurador de los Derechos Humanos, entre otros.

Su antecedente en México es el Procurador de Vecinos de la ciudad de Colima, creado el 21 de noviembre de 1983, así como la Defensoría de los Derechos Universitarios creada el 3 de enero de 1985. Posteriormente se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), establecida mediante acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990; ésta dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado, de forma tal que se situaba dentro del Poder Ejecutivo. Pero posteriormente, con la reforma constitucional al artículo 102 que introduce al apartado B, el Congreso de la Unión será quien establezca a este organismo descentralizado,⁴¹⁵ con lo cual, ya existe una clara intención por consolidarla como un órgano auxiliar del Congreso mexicano. Consideramos necesaria la adopción de la figura de Defensor del Pueblo, cuya tarea sería recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por la administración pública, pero el nombramiento de su titular dependería del Congreso de la Unión. Sin embargo creemos, sin lugar a dudas, que la CNDH es un gran avance en este sentido.

El artículo 102 constitucional se ha reformado en 4 ocasiones: el 11/09/40, 25/10/67, el 28/01/92 y el 31/12/94.

415 Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 24 y 25 y "Comentario al artículo 102", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 421 a 431 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, p. 1023.

19. Los artículos constitucionales 109, primera fracción, y 110 regulan el **juicio político**, producto de las modificaciones al Título Cuarto constitucional de 1982, propuestas por el entonces presidente Miguel De la Madrid, con el propósito de prevenir y castigar la corrupción pero, sobre todo, su finalidad principal fue y es garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.

El juicio político tiene como posible consecuencia la responsabilidad política individual de los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Directores Generales y Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otros,⁴¹⁶ por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo y hasta un año después de que se separe de éste. Al respecto, cualquier ciudadano, mediante la presentación de pruebas, podrá formular la denuncia.

Dicho juicio se puede situar entre el *impeachment* norteamericano y la moción de censura parlamentaria, en cuanto a los motivos para que proceda y a la posible consecuencia. La aplicación del juicio político depende de los criterios imperantes de los parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, ya que las causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁴¹⁷ (LFRSP) del 31 de diciembre de 1982, comprendidas en su artículo 7o., son difíciles de tipificar para que proceda el

416 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los representantes de la Asamblea del Distrito Federal. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). A partir de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, cfr. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, que contiene el Decreto mediante el que se reforman los artículos 110 y 111 constitucionales.

417 Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982. Los antecedentes de esta ley los encontramos en las siguientes leyes:

1. Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios Federales, de 3 de noviembre de 1870.

juicio político pero son, al mismo tiempo, amplias. Las siguientes causales del juicio político son:

- a) Ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- d) Ataque a la libertad de sufragio.
- e) Usurpación de atribuciones.
- f) Infringir la Constitución o leyes federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Omisiones graves que causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinan los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

2. Ley General sobre Presupuesto, Rendición de Cuentas y Responsabilidad de Empleados que manejan Fondos, de 30 de mayo de 1881.

3. Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (1857) expedida el 6 de junio de 1896, relativa a la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, cfr. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 150 e "Historia del sistema jurídico mexicano", *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, p. 73.

4. Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1940, cfr. Vázquez Cano; Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 36.

Conforme a este artículo 7o. de la LFRSP y a la Constitución, el Congreso de la Unión valora, es decir, verifica, comprueba, inspecciona, revisa y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Pero cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia (regulada en la LFRSP y en la Constitución por los artículos 61, 111 y 112) y se someterá a lo dispuesto por la legislación penal. Con lo cual, claramente se hace la diferencia entre una posible responsabilidad política y una responsabilidad penal, la primera trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años, para desempeñar cargos públicos y, la segunda, pone al funcionario a disposición de los jueces para que los juzgue. En esta materia, las resoluciones de las Cámaras tienen el carácter de cosa juzgada, por lo tanto son inatacables.⁴¹⁸ Otra ley que también se encuentra en relación, es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, reformada el 5 de agosto de 1994.

Por lo anterior, este acto de control se acerca más al sistema de gobierno parlamentario que al presidencial, aunque se excluye al Presidente de la República y la sanción la aplica la Cámara de Senadores y no la Cámara de Diputados. Sin embargo, creemos que el juicio político es más eficaz que la moción de censura parlamentaria, ya que, por un lado, las causales están tipificadas en la LFRSP y, por otro lado, puede tener como consecuencia la responsabilidad política individual, más no colectiva, como es el caso de algunos de los sistemas de gobierno parlamentario, sólo que esta situación, hasta la

418 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 92 a 94 y *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 132. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", Ob. cit., pp. 25, 37 y ss, 56 a 61, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", Ob. cit., pp. 577 y ss, 581 y ss. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 677 y 678. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 38 a 44, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 114 a 117, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", Ob. cit., pp. 1020 a 1022 y 1025 a 1027. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 82 a 84 y Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ob. cit., pp. 45 y 46.

fecha, en México no se ha dado, por lo que el juicio político es también considerado como una posible válvula de escape del sistema político mexicano. Al respecto, el maestro Héctor Fix-Zamudio considera que en un futuro, en virtud de las reformas de 1993 relativas a la integración de las Cámaras, podrá funcionar el juicio político.⁴¹⁹

El artículo 109 de la Constitución se ha reformado una vez, el 28 de diciembre de 1982, mientras que el artículo 110 constitucional se ha reformado en 3 ocasiones: el 28/12/82, el 10/08/87 y el 31/12/94.

20. La Ley de Planeación de 1983⁴²⁰ señala que el Presidente de la República enviará el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** al Congreso de la Unión para que lo **examine**, dé su **opinión** y formule las observaciones que estime convenientes. Lo anterior, en relación con el artículo 26 constitucional,⁴²¹ reformado una vez el 3 de febrero de 1983. Asimismo, el artículo 7o. de dicha ley, prescribe la obligación de los secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal de entregar anualmente un estado de cuenta de sus respectivos ramos, así como los avances que han tenido en relación al PND.

21. Conforme al artículo 8o. de la LOCG, un legislador o parlamentario, representando a su partido político, tendrá la facultad de intervenir, con un tiempo máximo de 15 minutos, en la sesión destinada al informe presidencial antes de que se presente éste.

B. De la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados a partir de 1986 se integra con 500 diputados, 300 electos por el sistema de mayoría relativa y 200 por repre-

419 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 26.

420 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1983.

421 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco. "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *Ob. cit.*, pp. 82 a 84. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 80.

sentación proporcional⁴²² (art. 52 constitucional, reformado en 1928, 1942, 1951, 1960, 1972, 1974, 1977 y 1986).

Las sesiones de la Cámara de Diputados serán ordinarias,⁴²³ extraordinarias,⁴²⁴ públicas,⁴²⁵ secretas⁴²⁶ o permanentes⁴²⁷ (art. 27 del RICG). Su órgano oficial es el "*Diario de Debates*" de la Cámara de Diputados, en el que se publicarán, entre otros, la fecha y lugar de la sesión, acta de la sesión anterior, discusiones y documentos; los últimos dos no se publicarán cuando se relacionen con las sesiones secretas (art. 184 del RICG).

Las facultades de dicha Cámara, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución, son las siguientes:

1. La Cámara de Diputados se erigirá en Colegio Electoral para **calificar la elección del Presidente de la República**, cuya resolución será definitiva e inatacable. (art. 74, frac. I).

2. La Cámara de Diputados, a través de su **Comisión de Vigilancia** (única a la cual la Constitución hace alusión, y que tiene carácter definitivo porque dura toda una legislatura), vigilará el buen funciona-

422 Con la reforma de 1963 se introducen los diputados de partido. En 1977 se introduce un sistema mixto con dominante mayoritario: 300 diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 por representación proporcional, cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Ob. cit., pp. 223 y 224.

423 Son sesiones ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los periodos constitucionales (art. 28 RICG).

424 Las que se realicen fuera de los periodos constitucionales (arts. 28, 35, 38 y 39 del RICG).

425 Son públicas todas las sesiones ordinarias, salvo los lunes de cada semana, ya que habrá sesión secreta (arts. 28, 31 y 39 del RICG).

426 Se realizarán los lunes de cada semana para asuntos que exijan esta reserva. También podrá darse el caso de sesión secreta extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo (arts. 31 a 34 y 39 del RICG).

427 Las que se realicen con este carácter por acuerdo de la Cámara (arts. 28, 41 a 44 del RICG).

miento de la **Contaduría Mayor de Hacienda**, oficina dependiente de dicha Cámara que le sirve de apoyo, cuya función es **examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del presupuesto, así como la justificación en los gastos hechos**, es decir, realiza un control a *posteriori* y externo fiscalizando el gasto público federal. De tal forma, ésta lleva a cabo actividades complementarias con las de la Secretaría General de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes denominada de la Contraloría General de la Federación), que efectúa, principalmente, un control preventivo, pero también permanente e interno, a través de la realización de auditorías a dependencias y entidades federales.

Si en el examen que realice la Contaduría Mayor apareciesen irregularidades, se determinarán responsabilidades (art. 74 fracs. II y IV, en relación con el art. 111, así como con el art. 93). El Contador Mayor es nombrado por la Cámara de Diputados, a partir de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, con un periodo de ocho años. La Comisión de Vigilancia está integrada por 17 diputados, procurando que en ésta se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, que durarán en su encargo tres años. La LOCG en sus artículos 42, 43, 44 y 51 y el RICG en su artículo 69 contemplan a dicha Comisión.

Como antecedente de la Contaduría Mayor de Hacienda encontramos al Tribunal de Cuentas, de tradición colonial, que funcionó en la Nueva España desde principios del siglo XVII hasta la independencia. Durante el siglo XIX funcionó de manera irregular, ya que los liberales se inclinaron por el sistema de la Contaduría Mayor de Hacienda, surgida en 1825. Más adelante, en la dictadura de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), se expidió una Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas, del 26 de noviembre de 1853. Pero la Constitución de 1857 y la de 1917 establecieron nuevamente a la Contaduría.⁴²⁸

428 Cfr. Soberanes, José Luis. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, Ob. cit., pp. 141 y 143 e "Historia del sistema jurídico mexicano", Ob. cit., pp. 67 a 69. Pérez Saavedra, Javier. "La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 57 y 58, enero-junio de 1994, p. 91.

En cuanto a este acto de control la tendencia, en la actualidad, es lograr la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría General de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el propósito de establecer un **órgano auxiliar del Congreso de la Unión**, es decir, un órgano colegiado —Tribunal de Cuentas o de Auditoría General o Contaduría General—, con la característica de imparcialidad, cuyo titular y demás miembros serían nombrados por el Congreso y no sólo por la Cámara de Diputados, de entre personas de reconocido prestigio y buena reputación, ciudadanos mexicanos por nacimiento, con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones, tal y como sucede en otros países, entre ellos España. Dicho órgano tendría atribuciones para examinar la correcta aplicación presupuestal, la justificación de los gastos, la fiscalización de los bienes nacionales y los administrados por el gobierno, el examen y autorización de los créditos en contra del gobierno federal, la fiscalización de la deuda pública, la presentación oportuna de las declaraciones patrimoniales de los integrantes de los órganos o poderes del Estado, entre otras funciones, pero preferentemente con facultades jurisdiccionales, ya que en Derecho Comparado se ha visto que cuando no las tiene adolece de ineficacia práctica. De tal forma, se lograría un mejor control de nuestras instituciones y se facilitaría la determinación de responsabilidades por las irregularidades que fueran detectadas, como arbitrariedades, autoritarismo, malos manejos, etcétera.⁴²⁹

429 Al respecto, véase Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, pp. 111 y 112. Así como, Vázquez Cano; Luis. *Ob. cit.*, pp. 31 a 40, respecto a la evolución del Departamento de Contraloría, posteriormente la Secretaría de Hacienda —realiza más funciones en ese ámbito—, luego la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto y, por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como antecedentes de la propuesta en cuestión, sólo que éstos funcionaron como órganos de control interno, más no externo como se pretende en la actualidad. Asimismo, ver página 59 y 61 de la misma obra. También cfr. Pérez Saavedra, Javier. *Ob. cit.*, pp. 89 y ss. García Cárdenas, Luis y López Fernández, Armando. "El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa", *Revista de Administración Pública*, México, No. 38, INAP, abril-junio de 1979, pp. 40, 42 a 44. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 82, sugiere que los miembros del nuevo órgano sean inamovibles. Y respecto a las características de la Contaduría Mayor de Hacienda y las del Tribunal de Cuentas, así como la conveniencia que este órgano auxiliar sea jurisdiccional véase también Mijangos Borja, María de la Luz. "El control del presupuesto en

3. La Cámara de Diputados **examina, discute y aprueba** anualmente el **presupuesto de egresos de la Federación**. Asimismo, tiene facultad para recibir del Ejecutivo las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos. Con lo cual, la Cámara de Diputados controla anualmente los gastos de la administración pública (art. 74 frac. IV, relacionado con los arts. 72, inciso h, 73 y 75 constitucionales).

El procedimiento de este acto es el siguiente: el Ejecutivo federal presentará el presupuesto de egresos en el primer periodo ordinario de sesiones, elaborado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre pero, como excepción, cuando el Presidente de la República inicie su encargo, lo deberá entregar a más tardar el 15 de diciembre o, incluso, podrá presentarse en otras fechas distintas cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo, para lo cual deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente e informar las razones por las cuales se da esta situación. Primero, dicha Cámara atenderá o analizará lo relativo a la Ley de Ingresos y después lo que concierne al presupuesto de egresos. Una vez aprobado éste y contenido en un Decreto, iniciará su vigencia el primero de enero del año siguiente. Podrá ser modificado posteriormente, pero sólo a través de una reforma que sea sometida a discusión y aprobación de la Cámara respectiva. Como simple dato, en 1984 el Congreso aprobó el Presupuesto, pero en febrero de 1985 fue reducido por el entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, sin la intervención del Congreso. Ésta es una facultad que ha preocupado a los estudiosos del Derecho Parlamentario Comparado,⁴³⁰ principalmente en cuanto a las llamadas partidas secretas o fondos reservados, ya que no hay forma de controlarlos.

una democracia", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 102 y ss. Por ejemplo, en Francia si existe un órgano de esta naturaleza con verdaderas facultades jurisdiccionales, cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "El control del Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 127 y ss., quien desarrolla este tema en el ámbito del Derecho Comparado.

430 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Ob. cit.*, p. 81. Y Valencia Carmona, Salvador. "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 12.

Un control de la institución representativa mexicana, a *posteriori*, del presupuesto de egresos se dará cuando la Cámara de Diputados **revise la Cuenta Pública**⁴³¹ del año anterior. Ésta tendrá que presentarse dentro de los 10 primeros días de junio, es decir, fuera del periodo ordinario de sesiones y ante la Comisión Permanente, cuyo plazo sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud justificada del Ejecutivo, para lo cual deberá comparecer el secretario de Estado correspondiente para informar las razones por las cuales se da esta segunda situación. Al respecto, la fracción IV del artículo 74 constitucional debió ser reformada en cuanto a la presentación de la Cuenta Pública, ya que conforme al actual texto deberá presentarse dentro de los 10 primeros días del mes de junio, o sea fuera del periodo ordinario de sesiones, situación que era adecuada cuando las fechas de los periodos eran del primero de noviembre al 31 de diciembre y del 15 de abril al 15 de julio, sin embargo, a partir de la reforma de 1993, éstos serán del primero de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril.

Lo anterior, en relación con los siguientes tres puntos (4, 5 y 6).

4. En relación a los **ingresos y egresos** de la Federación, el **Secretario del Despacho** correspondiente deberá **comparecer** ante la Cámara de Diputados para **dar cuenta de los mismos** (art. 74, frac. IV, en relación con los arts. 53 y 54 del RICG). En este caso, así como en el siguiente, el artículo 74 constitucional se refiere, indirectamente, al Secretario de Hacienda y Crédito Público; anteriormente, podía tratarse del Secretario de Programación y Presupuesto pero, en virtud de la reforma de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, quedó suprimida tal Secretaría.

5. El **Secretario del Despacho** correspondiente está obligado a **comparecer** ante la Cámara de Diputados para informar las razones

431 Si se quiere analizar con mayor profundidad los antecedentes de la presentación de la Cuenta Pública, se recomienda el artículo de Faya Viesca, Jacinto. "Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México", *Revista de Administración Pública*, México, No. 44, INAP, octubre-diciembre de 1980, pp. 62 a 72.

que motiven al Ejecutivo a solicitar la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública (art. 74 frac. IV, en relación con los arts. 53, 54, 126 al 131 del RICG).

6. Es facultad de la Cámara de Diputados **revisar la Cuenta Pública** del año anterior, con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto de egresos correspondiente (art. 74, frac. IV). Esta fracción es producto de las reformas de 1977.

7. La Cámara de Diputados conocerá de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, la que fungirá como órgano de acusación en los **juicios políticos** de los mismos (art. 74, frac. V, en relación con los artículos 110 y 109 constitucionales).

El artículo 74 constitucional ha sido reformado 10 veces, en los siguientes años: 1928, 1971, 1974, 1977, 1982, 1987 y 1993.

8. La Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones, podrá comunicarse con el Ejecutivo (art. 77 constitucional, frac. II,⁴³² en relación con los arts. 89 y 90 del RICG). Los diputados podrán **solicitar**, por conducto de su Presidente, la **información o fotocopias de documentos** que obren en las dependencias públicas (Secretarías de Estado), archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran, aunque la LOCG no le confiere esta facultad. Si los funcionarios públicos obstaculizan este acto de control, se podrá llevar a cabo la queja oficial ante el Presidente de la República. Este precepto constitucional no tiene equivalente, las Constituciones vigentes que más se acercan son la española de 1978 y, en menor grado, la italiana de

432 Cfr. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, No. 1, vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, pp. 201 y ss. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss.

1948. El artículo 77 constitucional se ha reformado una vez, el 15 de diciembre de 1986.

9. El párrafo segundo del artículo 93 constitucional permite a la Cámara de Diputados hacer **comparecer** a los **Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos (arts. 53, 54, 126 a 131 del RICG).

10. A partir de la Reforma Política de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93 constitucional, a petición de 1/4 parte de los Diputados (125 parlamentarios), se podrán crear **Comisiones para investigar** a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (arts. 42, 46, 52 y 55 de la LOCG). De aquí se desprende que los diputados de la oposición sí podrán crear Comisiones de Investigación, ya que en la actualidad son 200, necesitándose un mínimo de 125 diputados.

11. Conforme al artículo 110 constitucional, relacionado con los artículos 109 y 74 frac. V, corresponde a la Cámara de Diputados, en el caso de **juicio político**, previa declaración de la mayoría absoluta de los diputados presentes, acusar a los presuntos responsables ante el Senado, los cuales pueden ser secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal, incluyendo a los funcionarios que desempeñen cargos de directores generales dentro del sector paraestatal, entre otros.⁴³³ En

433 Directores Generales o sus equivalentes de las sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 109), magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). Así como, a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y,

dicha etapa, los ciudadanos podrán aportar pruebas ante la Cámara. La sesión será secreta cuando se trate de las acusaciones contra los secretarios de despacho, gobernadores de los Estados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 33 del RICG.

12. La Cámara de Diputados está facultada para **declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal** de los servidores públicos, entre ellos, los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, así como los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal⁴³⁴ (art. 111 relacionado con el 74 constitucional), con excepción de los altos funcionarios que desempeñen funciones de directores generales dentro del sector paraestatal, ya que no hace falta tal declaración para que la acción se ejercite ante los órganos de jurisdicción penal.

La declaración de procedencia puede ser afirmativa o negativa, y se requerirá para su declaración de una votación por la mayoría absoluta de los diputados, ya sea para su aprobación o negación. Si se aprueba la declaración de procedencia se separará al acusado de su cargo, quedando a disposición de los órganos correspondientes de jurisdicción penal. Si la declaración no se aprueba, existe la posibilidad de juzgar al acusado cuando termine el desempeño de sus funciones.⁴³⁵ La acusación se presentará en sesión secreta, conforme al artículo 33 del RICG.

recientemente en virtud de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal y a los Consejeros de las Judicaturas locales de los Estados y del Distrito Federal.

434 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los representantes de a la Asamblea del Distrito Federal. También se incluyen diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal (art. 110). A partir de la reforma judicial de 1994-1995, se incluyen a los Consejeros de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, cfr. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.

435 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 117 y 119, *La Constitución reformada*, Ob. cit., pp. 173 y 174, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", Ob. cit., pp. 265 y 266. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión",

Este artículo 111 constitucional fue reformado en 1928, 1944, 1974, 1982, 1987 y 1994.

C. De la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se encontraba integrada por dos representantes por cada estado de la Federación y Distrito Federal, es decir, por 64 senadores en total, electos mediante el sistema mayoritario,⁴³⁶ pero con la reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 56 constitucional, se establece que la integración de esta Cámara será por cuatro senadores por cada estado y Distrito Federal (128 en total), de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría, cuya duración en el cargo será de 6 años. Pero, conforme a los artículos transitorios de esta reforma, en 1994 se eligieron para cada estado y el Distrito Federal dos

Ob. cit., pp. 1021, 1024 y 1025, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 115, 118 y 120 a 123. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, p. 847.

⁴³⁶ Existía una reciente polémica desde la reforma política de 1977, en torno a la integración de la Cámara de Senadores, en el sentido de introducir el sistema de representación proporcional, ya que, salvo casos excepcionales se integraba por representantes del partido dominante. Debido a esta tendencia, en 1983 se llevó a cabo el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, en éste se propuso, entre otras reformas, que la Cámara de Senadores se integrase con tres senadores por cada Estado, dos de mayoría relativa y uno electo por el sistema de representación proporcional, con el objeto de obtener una pluralidad ideológica. Esta tendencia era mayoritaria, cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones en sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 678 a 680 y 707. González Oropeza, Manuel. ¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 964 a 965 y 967. Sin embargo, Rodríguez Lozano, Amador. "La 'reforma política' en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No. 50, UNAM, mayo — agosto de 1984, pp. 550 y ss, propone que sean 4 senadores por cada Estado y Distrito Federal, 3 elegidos bajo el sistema de mayoría relativa y el cuarto en base a la representación proporcional, con la idea de seguir manteniendo una clara mayoría del partido predominante. Posteriormente, el Senador por Yucatán Víctor Manzanilla Schaffer presentó una iniciativa de reforma constitucional el 19 de septiembre de 1984, en el primer sentido: 2 de mayoría relativa y uno de representación proporcional. Asimismo, se consideró que también los senadores son representantes de la Nación, por lo que debía existir, también en esta Cámara, el sistema de representación proporcional, cfr. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 1004 y ss. Duarte Rivas, Rodolfo. *Ob. cit.*, pp. 107 y 108,

senadores electos por mayoría relativa (64) y se asignó uno a la primera minoría (32 senadores), cuyo encargo durará hasta que termine la legislatura LVII, electa en 1997, es decir, se eligieron 96, quedando 32 senadores de la legislatura anterior, haciendo un total de 128 miembros. En 1997, se elegirá a un senador para cada estado y el Distrito Federal (32 senadores) por el principio de mayoría relativa, que durará en sus funciones del primero de noviembre de 1997 hasta que concluya la misma (artículo tercero transitorio del Decreto del 3 de septiembre de 1993, que reforma los artículos 65 y 66 constitucionales).⁴³⁷ De tal forma, se tendrán 3 senadores por mayoría relativa y uno de primera mayoría, es decir, cuatro por cada Estado y Distrito Federal. Sin embargo, seguirá predominando el partido mayoritario. Para el año 2000, el cuerpo electoral elegirá, en su conjunto, a cuatro senadores por cada Estado y Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por el texto actual de la Constitución, es decir, se elegirán 128 senadores en su totalidad.

Las sesiones de la Cámara de Senadores serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes (art. 27 del RICG). Su órgano oficial es el *Diario de Debates* de la Cámara de Senadores, en el cual se publicará, entre otros, la fecha y lugar de la sesión, acta de la sesión anterior, discusiones y documentos, los últimos dos no se publicarán cuando se relacionen con las sesiones secretas (art. 184 del RICG).

Las facultades de dicha Cámara, en relación a los actos de control parlamentario, conforme al orden de numeración en la Constitución mexicana de 1917 vigente son las siguientes:

1. La Cámara de Senadores, podrá **designar a los magistrados del Tribunal Agrario** que le proponga el Ejecutivo (art. 27, frac. XIX, constitucional).

437 Cfr. Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 1993.

2. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, párrafo séptimo, la Cámara de Senadores **aprobará la designación** que haga el Presidente de la República respecto de las **personas** que se harán cargo del **banco central**.

3. A la Cámara de Senadores le corresponde **analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo**, tomando como base los **informes anuales** que rindan tanto el Presidente como el Secretario del Despacho correspondiente (art. 76, frac. I, en relación con el 89, frac. X). Esta facultad es producto de la reforma al artículo 76 constitucional realizada en 1977, reciente no sólo en nuestro país, sino también a nivel mundial, ya que se consideró que los asuntos exteriores correspondían al Jefe de Estado o de Gobierno. Sin embargo, a diferencia de otros países, en México el Senado ha realizado actividades importantes en este sentido y de acuerdo al esquema de un Estado federal.⁴³⁸

4. Corresponde a la Cámara de Senadores **aprobar los tratados y convenciones internacionales** que celebre el Ejecutivo (art. 76, frac. I, en relación con el 89, frac. X, 133, así como con la Ley sobre la celebración de Tratados del 2 de enero de 1992). Anteriormente existía una incongruencia, ya que el artículo 89, fracción X, hacía referencia al Congreso General,⁴³⁹ pero en virtud de una reforma de 1988 se estableció que al Senado le correspondería dicha facultad, subsanándose así el error.

5. La Cámara de Senadores tiene facultad para **ratificar los nombramientos de Procurador General de la República**, ministros, agentes diplomáticos, **empleados superiores de Hacienda**, cónsules y jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (art. 76, frac. II, en relación con el 89, fracs. III, IV, XVII y con el artículo 79, frac. VII). Respecto a los empleados superiores de Hacienda,

438 Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo. "Política exterior y la acción de los parlamentos: el caso de México", México, *Revista de Administración Pública*, No. 33, INAP, enero-marzo de 1978, pp. 125, 127 y 128.

439 Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo *Ob. cit.*, p. 129.

como ya lo mencionamos en páginas anteriores, la facultad de ratificar o no sus nombramientos no ha sido utilizada. La intervención del Senado en la designación del Procurador General de la República es una tendencia, ya constitucionalizada, y que diversos tratadistas⁴⁴⁰ habían considerado como pertinente, ya que de esta forma se le otorga mayor independencia al Ministerio Público, siendo el Procurador cabeza del mismo.

6. La Cámara de Senadores dará su **autorización** al Ejecutivo para permitir la **salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional** (art. 76, frac. III).

7. Corresponde a la Cámara de Senadores dar su **consentimiento** para que el Presidente de la República pueda disponer de **Guardia Nacional** (art. 76, frac. IV y 79, frac. I).

8. De darse el caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado Estado, el Presidente elaborará una terna para el cargo de **Gobernador Provisional**, pero será la Cámara de Senadores quien tendrá la **facultad para nombrarlo** (art. 76 frac. V).

9. La Cámara de Senadores se erigirá en Gran Jurado en el caso de **juicio político**, cuya tramitación no es en forma de juicio. El Senado dará su resolución (inatacable) por mayoría calificada de los presentes, es decir, 2/3 partes de sus miembros presentes en la sesión, resolución cuyas consecuencias pueden ser la destitución e inhabilitación hasta por 8 años para desempeñar funciones en la administración pública (arts. 76, frac. VII, 109, frac. I y 110).

10. La Cámara de Senadores **designará a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de entre la **terna que someta a su consideración el Presidente de la República** (art. 76 frac. VIII, en relación con el art. 96 constitucional). Dicha fracción es producto de la reforma judicial de 1994-1995. Asimismo, el Ejecutivo

440 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, p. 28.

elaborará las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, pero será la Cámara de Senadores quien **aprobará** o no tales situaciones.

11. Corresponde a la Cámara de Senadores **nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal** en los supuestos previstos en la Constitución (art. 76, frac. IX, en relación con el art. 122 constitucional). Esta fracción es producto de la reforma del 25 de octubre de 1993.⁴⁴¹

El artículo 76 constitucional se ha reformado 7 veces: en 1926, 1944, 1974, 1977, 1982, 1993 y 1994.

12. La Cámara de Senadores, a través de sus Comisiones, podrá comunicarse con el Ejecutivo (art. 77, frac. II, en relación con el art. 90 del RICG). Conforme a los artículos 85, 89 y 90 de la LOCG, 89 y 90 del RICG, los senadores podrán **solicitar**, por conducto de su Presidente, la **información o fotocopias de documentos** que obren en las dependencias públicas (Secretarías de Estado), archivos y oficinas de la Nación. Si se diera el caso de que se obstaculizara el desarrollo de este acto de control, se podrá dar la queja oficialmente al titular de la Dependencia o al Presidente de la República. Asimismo, la Cámara de Senadores podrá entrevistarse con los funcionarios públicos.

13. Corresponde a la Cámara de Senadores dar su **aprobación** al Presidente de la República, para el **nombramiento** de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, **empleados superiores de Hacienda** y ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 89 fracs. III, IV y XVIII, en relación con los artículos 96, 98 y 99).⁴⁴²

441 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Ob. cit., pp. 405 y 406.

442 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 27, 37 y ss, 58 y 59. Valadés, Diego. "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", *Ob. cit.*, pp. 201 y ss, "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México", *Ob. cit.*, pp. 264, 266 y 267. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1019 a 1022 y "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, p. 115.

14. Conforme al artículo 89, fracción X a la Cámara de Senadores le corresponde **analizar la dirección de la política exterior** a cargo del Ejecutivo, facultad producto de la reforma de 1988 a este artículo.⁴⁴³ El análisis se llevará a cabo en sesión secreta (art. 33 del RICG).

15. El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores hacer **comparecer** a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos (arts. 53, 54, 126 a 131 del RICG).

16. A partir de la Reforma Política de 1977, por la que se incluyó o se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, a petición de la mitad de los Senadores se podrán crear **Comisiones para investigar** a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo (El art. 76 de la LOCG las denomina "Comisiones con carácter transitorio").

En relación a este instrumento de control, consideramos conveniente que se establezca, al igual que con la Cámara de Diputados, que 1/4 de los Senadores pueda solicitar la creación de Comisiones para investigar, esto con el propósito de favorecer a los partidos de la oposición, ya que a partir de las elecciones de 1994, sólo cuentan con 33 escaños y para ello, constitucionalmente se requiere a la mitad de los senadores, que representa 64 parlamentarios. De darse la reforma propuesta, 32 senadores podrían crear Comisiones de Investigación.

443 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 953. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, pp. 86 y ss.

17. De acuerdo con el artículo 110 constitucional dicha Cámara, para el caso de **juicio político**, se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la **sanción**, con la aprobación de 2/3 partes de los senadores presentes en la sesión, que será secreta.

18. Conforme al artículo 131 constitucional, la Cámara de Senadores debe **examinar** o **verificar** el contenido del **tratado** propuesto para su ratificación, con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución, y posteriormente lo aprueba.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA MAYORÍA Y OPOSICIÓN PARLAMENTARIAS EN LOS ACTOS DE CONTROL

Es necesario partir de la idea que, en general, los Diputados como los Senadores, es decir, los parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos. Por ejemplo, en 1987 aproximadamente el 63.2% tenía educación universitaria y 14% un posgrado.⁴⁴⁴ Esta situación se agrava, porque rara vez cuentan con personal especializado y aparatos de información y documentación indispensables para su actividad. Frecuentemente son auxiliados por especialistas que les facilita el propio Ejecutivo o, simplemente, por asesores eventuales y personales de los propios parlamentarios.

Por lo anterior, se ha considerado necesario establecer los denominados "Consejos legislativos"⁴⁴⁵ o "Asesores Legislativos",⁴⁴⁶ denominación con la que no estamos de acuerdo, ya que la actividad del Congreso, como ya lo mencionamos en páginas anteriores tanto en

444 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 955.

445 Un avance lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1018 y 1019.

446 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual...", *Ob. cit.*, pp. 31 y 32.