

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

IV. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias en los actos de control	223
V. Las posibles consecuencias del ejercicio de estos actos	229
VI. Un ejemplo de acto de control: La comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso	230
A. Concepto	230
B. Antecedentes (1792 a 1994)	231
C. Características	235
D. Objeto y finalidad	237
E. Su regulación específica y los casos en que se realiza	238
a. La comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso General	238
b. La comparecencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados	240
c. La comparecencia anual de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos	241
d. La comparecencia de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y otros altos funcionarios de la administración pública	242
F. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias	248
G. Posibles consecuencias de su ejercicio	249

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.

el capítulo primero como en el presente, no es sólo la legislativa, sino que éste desarrolla otras funciones. Por ello, consideramos conveniente que se establezca la figura del "Letrado o Asesor Permanente del Congreso", sin que sea necesaria su afiliación a un determinado partido político, cuya función sea impartir cursos de Derecho Parlamentario, prestar asistencia técnica, asesoramiento legal, redacción de proyectos de iniciativa de ley o decreto, dictámenes, realización de encuestas, investigaciones e informes en beneficio de todos los parlamentarios, independientemente de que éstos pertenezcan a la mayoría o a la oposición.

Otro de los problemas es el relativo a que los parlamentarios de la mayoría y de la oposición, tanto los de la Cámara de Diputados como la de Senadores no tienen una carrera parlamentaria, cuyo principal obstáculo es el principio de no-reelección inmediata, consagrado desde 1933 en el artículo 59 constitucional.⁴⁴⁷ Así, los parlamentarios carecen de una motivación, que es su reelección y los parlamentarios de la oposición desempeñan bien su gestión, entre ellas la función de control, se ven impedidos para reelegirse. Sin embargo, esta última posibilidad sí se da, en gran medida, en los sistemas de gobierno parlamentario y en el sistema de gobierno presidencial de Estados Unidos de América y en países de Latinoamérica.

Otro de los problemas del principio de no-reelección inmediata es, principalmente, que se produce el debilitamiento de la oposición que no cuenta con la posibilidad de proponer candidatos en cada legislatura.⁴⁴⁸ Así, la no reelección no favorece ni fortalece la actividad

447 Disposición que ha surgido como consecuencia de la Convención del Partido Nacional Revolucionario en octubre de 1932 que posteriormente se incluyó en la Reforma del 29 de abril de 1933. Varios diputados en esta época consideraron que la medida debilitaba al Congreso de la Unión. Sin embargo, la iniciativa se aprobó por unanimidad. El argumento para que no se permita la reelección de los parlamentarios es que se abren las puertas para que el Presidente de la República también se reelija. A partir de 1965 se decidió archivar el asunto por razones políticas, situación que perjudica principalmente a la oposición, cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, pp. 958 a 963 y "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 50.

448 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, pp. 958 a 963.

parlamentaria, sobre todo, a la de control, así como a la institución parlamentaria mexicana, mientras que los parlamentarios de la mayoría tienen la oportunidad de acceder, posteriormente, a cargos dentro de la administración pública. Por lo que de esta forma, en México, a pesar de tener un sistema de gobierno presidencial, se da también la relación gobierno-mayoría.

Es de resaltar que en algunos países en vías de desarrollo, donde existe un presidencialismo reforzado, apoyados por los partidos dominantes, no dan cauce a las posibles críticas que podrían amenazar el autoritarismo. En México, anteriormente, con el predominio del partido mayoritario⁴⁴⁹ se hacía remota la posibilidad de control del Ejecutivo.⁴⁵⁰ Sin embargo, actualmente esta situación tiende a disminuir, ya que la Reforma Política de 1977, la reforma al artículo 93 constitucional, la promulgación de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 y su reforma del 20 de julio de 1994, la reforma de 1982, la reciente reforma del 25 de octubre y la del 3 de septiembre de 1993, las elecciones de agosto de 1994, la reforma judicial de 1994-1995 y la situación política actual, demuestran que nos encaminamos hacia una fuerte participación de los partidos de oposición y un esfuerzo por crear un nuevo ambiente político, que se traduzca en un aumento de la

449 El partido mayoritario es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo antecedente es el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por Plutarco Elías Calles el 4 de marzo de 1929. Era un partido de masas que posteriormente el General Lázaro Cárdenas transformó en partido de corporaciones (aglutinado en sectores: milicia, obreros, campesinos y el sector popular). Así, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938. En 1940 desaparece, dentro del Partido, el sector militar. Con Manuel Ávila Camacho, el 21 de enero de 1946 se reforma el PRM, así se crea el Partido Revolucionario Institucional (PRI), adquiriendo especial importancia el sector popular. En 1988 en las elecciones presidenciales obtuvo el 50.74% de la votación total, cfr. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 851 y 852. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, *Ob. cit.*, pp. 52 y 56. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Ob. cit.*, pp. 1006 y 1007. Alcántara Saéz, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, vol. II, Tecnos, 1989, pp. 30 a 32. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, *Ob. cit.*, pp. 209 y ss.

450 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 24, 25 y 31 y Fix Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 673 y 674.

actividad de control de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, partiendo principalmente de las elecciones federales de 1988, en donde el papel de la oposición, en cuanto a la votación total, se amplió del 35% al 48% y en 1994 al 49%, y lo mismo sucederá en las futuras elecciones (1997, 2000, etcétera).

Los partidos de oposición⁴⁵¹ frecuentemente han estado en confrontación con el sistema político mexicano, sin mantener una posición

451 Los siguientes, en orden de importancia, son los actuales partidos de oposición:

1. El 16 de septiembre de 1939, Luis Calderón fundó el Partido de Acción Nacional (PAN), cuyo antecedente fue la organización de la derecha mexicana denominada Unión Nacional Sinarquista constituida en 1937. El PAN nació como respuesta a la política de Lázaro Cárdenas, lo integraron principalmente personas católicas, pero también intelectuales, comerciantes e industriales conservadores. Este partido de oposición se ha beneficiado como consecuencia de las diversas reformas. Su mejor momento político no fue 1988, ya que obtuvo en las elecciones presidenciales el 16.81% de la votación total, sino después de 1988.

2. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), constituido a principios de 1989, integrado por algunos sectores que apoyaron la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988, que en ese entonces se denominaron Frente Democrático Nacional (FDN) integrado por el Partido Mexicano Socialista (PMS), la Corriente Democrática, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) quienes obtuvieron el 31.06% de la votación total en dicho año.

3. El Partido del Trabajo (PT).

Anteriormente existían ciertos partidos de oposición como, por ejemplo:

1. El Partido Popular Socialista (PPS) que se fundó el 20 de junio de 1948 por iniciativa de Vicente Lombardo Toledano. Este partido apoyó también la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en las demás elecciones siempre ha apoyado las candidaturas presidenciales del PRI pero colabora también con el PRD.

2. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) creado el 28 de febrero de 1954 con el propósito de abarcar al sector militar. Este partido apoyó también la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en las demás elecciones siempre ha apoyado las candidaturas presidenciales del PRI, pero colabora también con el PRD, cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Ob. cit.*, pp. 32 y 41 a 44.

3. El Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), siendo su antecedente el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). El FCRN apoyó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

Así como el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros, cfr. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ob. cit., pp. 52 a 57. Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, Ob. cit., pp. 209 y ss.

crítica frente al gobierno, no ejercían sus atribuciones, es decir, no utilizaban los mecanismos normativos existentes, considerados por el Doctor Pedro de Vega necesarios para hacer efectiva su participación como una verdadera oposición discrepante⁴⁵² u oposición garantizada.⁴⁵³ Por ello, en palabras de Diego Valadés, intentaban una "revolución política",⁴⁵⁴ una oposición "ideológica"⁴⁵⁵ o, como la llama Jorge Horacio Gentile, "destructiva o salvaje".⁴⁵⁶

Sin embargo, en la actualidad, en la Cámara de Diputados la oposición ha ganado espacios, principalmente respecto de la actividad de consenso, en las Comisiones ordinarias y respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda. Creemos también que la situación actual, así como la reforma del 3 de septiembre de 1993, nos han llevado necesariamente a una mayor participación de la oposición y a la instauración y perfeccionamiento de los actos de control parlamentario, con el propósito de que los tenga a su alcance y los utilice, para que de esta forma actúe, totalmente, como una oposición discrepante. Para ello, creemos que no hace falta, aunque sería muy recomendable y saludable, como señala el Profesor Nava Negrete,⁴⁵⁷ que la oposición llegue a ser mayoría para que ejercite los actos de control y mantenga una posición crítica. Por ejemplo: en la Cámara de Diputados puede crear Comisiones de Investiga-

452 Oposición discrepante es aquella que "acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo", cfr. Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, UNAM, México, 1987, pp. 33 a 40.

453 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 233.

454 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 212.

455 Por oposición ideológica se entiende aquella que no está "de acuerdo con los sistemas de legitimidad en que se apoyan los poderes constituidos, poniéndose, por tanto en tela de juicio la fundamentación del sistema y del poder", cfr. Vega García, Pedro de. *Estudios político constitucionales*, Ob. cit., pp. 11 y 12.

456 Gentile, Jorge Horacio, "La función del Parlamento en la democracia moderna", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, p. 328.

457 Cfr. Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit., p. 62. ✓

ción, ya que se requiere de una cuarta parte de los diputados, que representa 125 parlamentarios y la oposición tiene 200 diputados en total. Sin embargo, la oposición en la Cámara de Senadores no puede crear tales Comisiones, ya que se requiere de la mitad de los senadores, que representa 64 parlamentarios, y la oposición sólo tiene 33 escaños.

También los diputados y senadores de la oposición pueden solicitar, a través del Presidente de su respectiva Cámara, la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la Nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos. Por otro lado, los parlamentarios de la oposición puedan solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos contemplados en el artículo 93 constitucional. Por último, uno de los legisladores de la oposición, representando a su partido político, tienen la facultad de intervenir antes del informe presidencial.

En cuanto a la mayoría parlamentaria, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tiene a su alcance un gran número de actos de control sobre los miembros del gobierno. En ocasiones los ha utilizado, sin embargo, es necesario fomentar la participación de la mayoría parlamentaria, a través de su capacitación, ya que una de sus funciones, tanto en los países con sistema de gobierno parlamentario como presidencial, es el ejercicio del control sobre el gobierno. Sus objetivos son, primero, verificar, examinar, comprobar, revisar, etcétera, conforme a lo establecido por la Constitución, la LOCG y el RICG, las actuaciones del Ejecutivo y que las mismas se trasladen a la opinión pública; segundo, que el cuerpo electoral conozca los errores de la política gubernamental, así como sus aciertos; y tercero, que la mayoría parlamentaria represente de manera efectiva y honesta los intereses distritales o estatales. En este sentido, el control de la mayoría, es decir, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), va a tener como finalidad el correcto funcionamiento del sistema político mexicano. Por lo tanto, para nosotros, es sumamente importante el control que pueda realizar el partido mayoritario, sobre todo,

porque es precisamente éste quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.⁴⁵⁸

V. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DEL EJERCICIO DE ESTOS ACTOS

En cuanto a la responsabilidad política, como posible consecuencia del ejercicio del control por la institución representativa sobre los miembros del gobierno, el "régimen presidencial es más deficiente en este aspecto, y se ve obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política que ejerce el parlamento por el juicio que emite el pueblo en una reelección".⁴⁵⁹ Con lo cual, el sufragio constituye, en este caso, una confianza que se establece con el pueblo.⁴⁶⁰ Pero, en el caso de México, esta situación no se da, porque existe el principio de no-reelección consagrado en el artículo 59 constitucional. Sin embargo, el partido mayoritario, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde hace más de 65 años permanece en el poder, pero esto no significa que no exista mayor participación de la oposición y un gran debilitamiento o desgaste del partido mayoritario, es decir, pérdida de escaños. Actualmente existe lo anterior como consecuencia, en gran medida, del ejercicio del control por parte del Congreso de la Unión sobre los miembros del gobierno.

Como otra consecuencia del ejercicio del control tenemos que los medios de comunicación, principalmente la prensa, a través de la

458 Cfr. Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, No. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 17 a 19. García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 55. Aragón, Manuel. "Estudio preliminar", *Ob. cit.*, p. XXX. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, *Ob. cit.*, p. 52.

459 Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 24.

460 Cfr. Sánchez Agesta, Luis. "Poder ejecutivo y división de poderes", *Ob. cit.*, p. 25.

crítica, que aunque sólo causan pequeñas molestias al Ejecutivo, influyen en la opinión pública, sobre todo, a partir de 1988.⁴⁶¹ Sin embargo, por un lado, existe la afirmación de que éstos se encuentran a favor del gobierno y, por otro, la situación se agrava, ya que la Constitución y la LOCG no contemplan la presencia de los medios de comunicación en el Congreso y, escasamente, algunos de los artículos del RICG se pueden aplicar al respecto (arts. 205 a 212). En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen y el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de los medios de comunicación en las sesiones, así como que éstos hagan constante referencia a la actividad del Congreso de la Unión. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición), como la del gobierno.

VI. UN EJEMPLO DE ACTO DE CONTROL: LA COMPARECENCIA DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE EL CONGRESO

Para finalizar el presente trabajo, nos referiremos a un ejemplo de acto de control del Congreso sobre los miembros del gobierno: la comparecencia. Para ello, abordaremos su concepto, sus antecedentes (1792 a 1994), su objeto y finalidad, su regulación específica y los casos en que se realiza, la participación de la mayoría y oposición parlamentarias, así como las posibles consecuencias del ejercicio de la misma.

A. Concepto

Como ya lo hemos mencionado en el Capítulo segundo, apartado II, es difícil establecer el concepto de las comparecencias del gobierno,

461 Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Ob. cit.*, p. 36. Así como, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Ob. cit.*, p. 91.

ya que depende de la regulación concreta o específica que se haga en cada país.⁴⁶²

En México, la expresión "comparecencia" se refiere al periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, citándose a los altos funcionarios a rendir los informes verbales que las Cámaras les soliciten o que estén obligados a dar anualmente. Asimismo, puede darse la presencia de los miembros del gobierno ante el Congreso a petición propia o por iniciativa del Presidente de la República, con el propósito de realizar una exposición.

Es necesaria la presencia de un alto funcionario ante el Congreso, con su correspondiente exposición, para ser consideradas por nosotros como una comparecencia del gobierno. Así, un miembro del gobierno expone las líneas de su gestión ante los parlamentarios, quienes examinarán, analizarán, revisarán, comprobarán, inspeccionarán y verificarán su actividad.

El contenido de las comparecencias es informativo, sin embargo, como ya lo hemos señalado, el hecho de que se den ciertos aspectos como la facultad de citar a los miembros del gobierno; la obligación anual de que éstos se presenten; su asistencia por iniciativa del Presidente de la República o a petición propia; la exposición; la publicidad; la intervención de los parlamentarios (diputados y senadores); así como la presencia de los medios de comunicación, hace que sean consideradas por nosotros como un acto de control de la institución representativa mexicana sobre los miembros del gobierno, entendido éste como un control político.

B. Antecedentes (1792 a 1994)

Los antecedentes de las comparecencias, a los que ya nos hemos referido brevemente en el Capítulo segundo de este trabajo, los

462 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, tomo III, UNAM, 1987, p. 572.

encontramos primero en Estados Unidos de Norteamérica, ya que el Congreso en 1792 utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar la derrota del General St. Clair contra las tribus indias.⁴⁶³ Posteriormente, sus antecedentes también los encontramos en España, en el Estatuto de Bayona de 1808,⁴⁶⁴ así como en la Constitución de Cádiz de 1812, y no en Francia, a pesar de que en este último país, durante los años 1860 a 1867, los ministros estaban obligados a comparecer ante el Parlamento, denominando a este acto *question time* (pregunta oral).⁴⁶⁵

La Constitución de Cádiz de 1812, que estuvo vigente en la Nueva España, en su artículo 125 señaló que "en los casos en que los Secretarios del Despacho hiciesen alguna propuesta en nombre del Rey asistirían a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinasen y hablarían en ellas sin que pudieran estar presentes en las votaciones... Los Ministros, abogados naturales de la propuesta, sólo podían asistir a las sesiones en que se examinase si eran autorizados a ello y en las condiciones en que la autorización se concediese".⁴⁶⁶

La Constitución mexicana del 4 de octubre de 1824, primera Constitución del México independiente, en sus artículos 67 y 68, señaló que el Congreso General debía reunirse el primero de enero, a esta reunión

463 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *Ob. cit.*, p. 984.

464 El Estatuto de Bayona de 1808, es considerado como la "Constitución de Bayona" por Sevilla Andrés, Diego. *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, tomo I y II, Editora Nacional, 1969, pp. 49, 57 y 60, cfr. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. *Ob. cit.*, p. 49, Tierno Galván, Enrique. *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 21 y 22. Villarroya, Joaquín Tomás. *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 22 y 23.

465 Cfr. García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 278 a 288, 458, 470, 473 a 475 y 478 a 488 y Sánchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 276 a 278.

466 Villarroya, Joaquín Tomás. *Ob. cit.*, pp. 22 y 23.

asistiría el Presidente de la Federación, quien "pronunciaría" un discurso que contestaría, en términos generales, quien presidiese el Congreso. Asimismo, el artículo 120 señaló que los secretarios de Despacho darían a cada Cámara, luego que estuviesen abiertas sus sesiones ordinarias anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.⁴⁶⁷

La Constitución de 1857, en su artículo 89, reguló la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardasen sus respectivos ramos,⁴⁶⁸ pero esta Constitución no contempló la facultad del Congreso para citarlos cuando se discutiese un asunto de su competencia, sino el Reglamento del Congreso.

Bajo la vigencia de esta Constitución, Sebastián Lerdo de Tejada, en una circular con fecha 14 de agosto de 1867, sugirió que los informes, tanto del presidente como de los secretarios, fueran por escrito y no verbales, sugerencia que no se aceptó.⁴⁶⁹ Sin embargo, cuando Benito Juárez proclamó la necesidad de instaurar el Senado en 1867, es el mismo presidente Lerdo de Tejada quien utilizó este instrumento en diciembre de ese mismo año, con el objeto de insistir en la reforma constitucional para establecer nuevamente al Senado.⁴⁷⁰

Durante más de 30 años (1876-1911), con un paréntesis de cuatro años, el General Porfirio Díaz concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso, que quedó a su

467 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1978, pp. 178 y 186 y Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones mexicanas", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, tomo I, UNAM, 1991, pp. 68 y 101.

468 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones...", *Ob. cit.*, p. 1014.

469 Cfr. Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, *Ob. cit.*, p. 333. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 416 y ss.

470 Cfr. Madrazo, Jorge. "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", *Ob. cit.*, pp. 1002 y 1003.

disposición,⁴⁷¹ con lo cual el ejercicio de las comparecencias no fue posible.

Venustiano Carranza expidió, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto de reforma a los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto del 12 de diciembre de 1914, que anunciaba la convocatoria del Congreso Constituyente. El artículo 6º, segundo párrafo, señaló que "verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la Administración Pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación".⁴⁷²

La Constitución mexicana de 1917 vigente reiteró la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardasen sus respectivos ramos, pero añadió que las Cámaras podrán citarlos para que les informasen en relación a una ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Congreso General.⁴⁷³

En 1924 se incluyó la comparecencia de los Jefes de los Departamentos Administrativos.⁴⁷⁴

Posteriormente la reforma al artículo 93 constitucional, del 24 de enero de 1974, amplió las facultades de supervisión e investigación del Legislativo, permitiendo a las Cámaras hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, sino a los

471 Cfr. Carpizo, Jorge. "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Ob. cit.*, p. 21. Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 156 y Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, p. 631.

472 Rabasa, Emilio O. *Ob. cit.*, p. 163.

473 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", *Ob. cit.*, pp. 416 y ss.

474 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, México, *Ob. cit.*, pp. 174 y 175 y Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 20, 21 y 37 a 39.

directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria,⁴⁷⁵ con el propósito de rendir los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

Por último, la modificación más reciente respecto a las comparecencias se dio a través de la denominada Reforma judicial del 31 de diciembre de 1994, permitiendo a las Cámaras hacer comparecer también al Procurador General de la República, aunque esta situación ya se daba en la práctica.

C. Características

1. Cuando se trata de la comparecencia anual del Presidente de la República ante el Congreso General, en sesión conjunta, ésta no comporta debate ni votación alguna,⁴⁷⁶ sin embargo, sí comporta el examen de su actividad, así lo señala expresamente la Constitución mexicana de 1917 vigente, en su artículo 69. Además, un parlamentario representando a su partido político, antes de rendirse tal informe, puede intervenir en la sesión, manifestando o señalando el resultado del análisis de la actividad gubernamental, intervención que es transmitida por los medios de comunicación a los ciudadanos, a la opinión pública y al cuerpo electoral.

475 El Ejecutivo Federal en México se divide en tres sectores y no en dos como lo señala el artículo 90 constitucional, así tenemos a los siguientes: 1. Instituciones centralizadas: la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado (17 Secretarías), los Departamentos administrativos (es, uno solo, el del Distrito Federal), la Procuraduría General de la República. 2. Organismos públicos descentralizados, los cuales prestan numerosos servicios públicos, como son: los institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores, Petróleos Mexicanos, entre otros. 3. Empresas de participación estatal mayoritaria y Fideicomisos públicos, cfr. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Ob. cit.*, pp. 643 a 650, cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de diciembre de 1976, con sus respectivas reformas de 1978 a 1994.

476 Cfr. Alcántara Saéz, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, vol. II, Tecnos, 1989, p. 36.

2. Pueden comparecer ante las Cámaras, a solicitud de las mismas, tanto los secretarios de Estado, el Procurador General de la República y Jefes de Departamento administrativo, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, excepto el Presidente de la República.

3. No está prevista la comparecencia de otras personas.

4. Las comparecencias pueden ser, según su foro, en el Congreso General, en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, es decir, sólo podrán efectuarse ante sus Plenos.

5. Las comparecencias ante las Comisiones y ante las Comisiones de Investigación, como sucede en otros países, no están previstas en la regulación mexicana.

6. Pueden tener lugar a requerimiento de los órganos parlamentarios, por iniciativa del Presidente de la República, a solicitud de los miembros del gobierno o como una obligación anual.

7. De acuerdo con el objeto de la comparecencia, pueden versar sobre la generalidad de los asuntos que conciernen al compareciente.

8. Las comparecencias, en algunos casos, se realizan en el momento oportuno, tomando como objeto aquellos temas trascendentales y de interés general; en otros casos, se realizan anualmente.

9. Generalmente se da la publicidad de las mismas (*Diario de Debates* de cada una de las Cámaras, prensa, radio y televisión).

10. No está prevista la adopción de resoluciones.

11. Especialmente, este acto de control ha sido utilizado con gran frecuencia, tendiendo a aumentar en número y calidad.

D. Objeto y finalidad

El objeto de la comparecencia es que la institución representativa —Congreso— obtenga, por mediación de la persona citada, los datos que de ella se pretendiesen extraer en relación a un asunto o en razón a la materia objeto de debate o examen y, de esta forma, analizar, revisar, comprobar, inspeccionar y verificar la actividad del gobierno. La comparecencia comprende la obligación de declarar y proporcionar información.⁴⁷⁷

En diversos países, en general, la institución representativa constantemente es criticada en cuanto al distanciamiento de la clase política y el pueblo representado,⁴⁷⁸ sin embargo consideramos que cuando se utilizan las comparecencias como acto de control, el Congreso, el Parlamento o la Asamblea, sirven de foro a la actuación de los poderes públicos. Así, el principio de publicidad es considerado como uno de los supuestos en que descansa el "espíritu del parlamentarismo",⁴⁷⁹ ya que el carácter secreto de la política pertenece a las concepciones dictatoriales y absolutistas.⁴⁸⁰

Por un lado, la comparecencia, en todos los países, tendrá como finalidad que el pueblo, titular de la soberanía, conozca a través de ella las actividades del gobierno y las opiniones que le merecen a los representantes populares,⁴⁸¹ con lo cual la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea), la clase política y el

477 Cfr. García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 180 y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, No. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 148 y 168.

478 Cfr. Santaolalla, Fernando. *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, p. 13.

479 Vega García, Pedro. "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Ob. cit.*, 1985, p. 45.

480 Cfr. *Ibid.*, p. 47.

481 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *Ob. cit.*, p. 34.

pueblo representado se acercan, se ponen en contacto. Por otro lado, la institución representativa, a través de la comparecencia de los miembros del gobierno, ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto o proporcionar los diversos informes de sus miembros respecto de su actividad, critica,⁴⁸² comprueba, analiza, inspecciona, revisa, verifica, examina y valora la actividad de los mismos con libertad de criterio, atendiendo a las razones de oportunidad, igualmente políticas.

E. Su regulación específica y los casos en que se realiza

a. La comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso General

El Presidente de la República, conforme al artículo 69 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RICG), 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 septiembre,⁴⁸³ 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 contestado por el Presidente del Congreso y, posteriormente, será analizado o examinado por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándolo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior. Antes de rendirse tal informe, un parlamentario, representando a su partido político, podrá intervenir con un límite máximo

482 Cfr. Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, No. 1, Cortes Generales, 1985, pp. 90 y 91.

483 Esto a partir de 1995, ya en 1994 el primer periodo de sesiones ordinarias iniciará el primero 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.

de 15 minutos. Además, quedan expresamente prohibidas las intervenciones durante la presentación del informe presidencial, es decir, a partir del momento en que el Presidente de la República empiece a presentar su informe, que por costumbre lo hace oralmente, hasta el momento en que concluye el mismo (art. 69 en relación con los arts. 65 y 66 constitucionales,⁴⁸⁴ con los arts. 5o. al 8o. de la LOCG,⁴⁸⁵ reformada el 20 de julio de 1994 y con los artículos 188 a 197 del RICG).

La obligación del Presidente para dar lectura al informe no se establece en la Constitución vigente,⁴⁸⁶ sin embargo es una costumbre que se inició desde el primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Actualmente, la obligación relativa a que éste sea oral se expresa en el artículo 189 del RICG, al señalar que: "Al discurso que el Presidente de la República *pronuncie* en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales". Nosotros consideramos necesario establecer dicha obligación constitucionalmente, a fin de asegurar que el Presidente de la República, a través de este control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso de la Unión, sino a los ciudadanos, respecto de la actividad anual del gobierno, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario. Posteriormente, podrían ponerse en marcha otros actos de control de nuestro Congreso de la Unión.

El informe anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión es considerado por nosotros también como una

484 Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Ob. cit. Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Ob. cit.*, pp. 25, 37 y ss, 56 a 61 y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 114 a 117.

485 *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990. Dicha Ley sufrió reformas, que para algunos son consideradas como la "Nueva Ley Orgánica del Congreso" pero, para nosotros, es simplemente una modificación y adición a la Ley de 1979, ya que sólo se trata de la transcripción de las recientes reformas constitucionales. Estas modificaciones y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

486 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., p. 174.

comparecencia, es decir, un acto de control, ya que, primero, al sistema político mexicano no sólo lo conforman las normas y reformas constitucionales, sino también la costumbre; segundo, a través de este acto se ponen en contacto el gobierno, la institución representativa y la ciudadanía; y tercero, porque la regulación señala que el informe será analizado por las Cámaras del Congreso en sesiones subsecuentes.

b. La comparecencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados

Conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución vigente, el Secretario de Despacho, en relación a los ingresos y egresos de la Federación, deberá comparecer ante la Cámara de Diputados a dar cuenta de los mismos. De igual manera, está obligado a comparecer ante dicha Cámara para informar las razones 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. Por las materias a las que se hace mención, se entiende que se trata del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente, también estaba obligado a comparecer el Secretario de Programación y Presupuesto pero, en virtud de la reforma de 1992 a la LOAPF, tal Secretaría quedó suprimida.

La comparecencia puede ser pública o secreta, dependiendo del tipo de sesión que se trate.⁴⁸⁷

487 El RICG en su artículo 33 menciona, entre otros, que se presentarán en sesión secreta los asuntos relativos a las relaciones exteriores y, en general, todos los demás que el Presidente considere que deban tratarse con reserva. Este Reglamento señala en su artículo 184 que no se publicarán en los *"Diarios de Debates"* las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

c. La comparecencia anual de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos

El artículo 93 constitucional, en su primer párrafo, 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, Reglamento que añade, además, la facultad del Presidente de la República para enviar a dichos funcionarios a comparecer y la libertad que tienen de asistir cuando lo deseen a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.

El artículo 93, para algunos autores⁴⁸⁸ y para nosotros, es la característica más significativa de las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo mexicano desde el punto de vista de control político. Las comparecencias de los secretarios de Estado han sido las más frecuentes, además, se han ido incrementando durante estos tres últimos sexenios, hasta ser una práctica regular donde, incluso, se censura la política adoptada por un alto funcionario que comparece ante alguna de las Cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).⁴⁸⁹ A este respecto, el primer párrafo del artículo 93 constitucional no sufrió modificación alguna con la reforma judicial de 1994-1995, en el sentido de incluir la comparecencia del Procurador General de la República, sin embargo, el párrafo segundo de este artículo sí se modificó.

488 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 153 y 154. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 105.

489 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "Comentario al artículo 93", *Ob. cit.*, pp. 416 y ss.

d. La comparecencia de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y otros altos funcionarios de la administración pública

El párrafo segundo del artículo 93 constitucional permite a las Cámaras hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos y procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, y cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos, en relación con los artículos 53, 54, 126 a 131 del RICG. Este reglamento añade, por un lado, la facultad del Presidente de la República para enviar a dichos funcionarios a comparecer y, por otro lado, el procedimiento.

Este artículo 93 ha sido modificado en tres ocasiones. En 1924 sufrió un cambio con el propósito de incluir a los Jefes de los Departamentos Administrativos. En 1974 se permitió a las Cámaras no sólo hacer comparecer a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, sino también a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o cuando se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos, consolidando así una práctica que ya existía. Sin embargo, el *Diario de Debates* demuestra que se dieron diversas invitaciones a comparecer, que no fueron atendidas por sus destinatarios, entre ellos el Director General de la Comisión Federal de Electricidad (18 de diciembre de 1973), el Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (30 de diciembre de 1973) y el Director del Banco de México (19 de septiembre de 1976), comparecencia ya regulada por el párrafo segundo del artículo 93 Constitucional. Esta situación cambió en el sexenio del Presidente José López Portillo, dándose mayor aplicación al segundo párrafo del artículo 93 que contiene este acto de control y que por mucho tiempo no se le consideró importante. Así, el 26 de octubre de 1977 y el 20 de septiembre de 1979 se llevaron a cabo las comparecencias del

Ingeniero Jorge Díaz Serrano, ex director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuyo objeto fue, primero, solicitarle informes respecto a la construcción de un gasoducto que permitiría la exportación de grandes cantidades de gas y, segundo, explicar las razones por las que ardió durante varios meses el pozo Ixtoc, no determinándose el origen del siniestro.⁴⁹⁰ Por último, recientemente este segundo párrafo del artículo 93 sufrió su tercera modificación, el 31 de diciembre de 1994, con el propósito de incluir, constitucionalmente, la comparecencia del Procurador General de la República.

De tal manera, el Congreso de la Unión o Congreso General podrá conocer de los asuntos que manejan las dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal que corresponden al Ejecutivo, extendiendo así las facultades de la institución representativa mexicana.⁴⁹¹

Por otro lado, a pesar de que el Congreso General no puede hacer dimitir a un Secretario de Estado, la desaprobación de su informe puede traer como consecuencia la renuncia del mismo a través de la presión moral que se ejerza para que, posteriormente, el Presidente de la República se la solicite.⁴⁹² González Oropeza sugiere que el artículo 93 debe ser complementado con alguna modalidad de sanción, ya que se ha considerado sólo que un poder informa, sin consecuencias para otro poder.⁴⁹³ Nosotros consideramos que esa modalidad de sanción puede ser la aplicación del artículo 109, fracción I, en relación con el 110 constitucional, que regula al juicio político, teniendo como posible consecuencia la exigencia de respon-

490 Cfr. Valadés, Diego. *Constitución y política*, Ob. cit., pp. 174 y 175 y Barquín Álvarez, Manuel. "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en *Ob. cit.*, pp. 20, 21 y 37 a 39.

491 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 147.

492 Cfr. Serna Elizondo, Enrique. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Ob. cit.*, pp. 847 y 857.

493 Cfr. González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Ob. cit.*, p. 958.

sabilidad política individual de los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares y fideicomisos públicos, entre otros,⁴⁹⁴ por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir del día en que se ejerce el cargo y hasta un año a partir de la separación de éste.

La aplicación de este juicio político dependerá 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 Públicos de 1982 (LFRSP), artículo 7o., como ya lo mencionamos en el capítulo segundo, son difíciles de tipificar para que proceda el juicio político, pero son al mismo tiempo amplias. Así, se podrían encuadrar, por ejemplo: ataque a las instituciones democráticas; infringir la Constitución o leyes federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados y omisiones graves que motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Conforme a este artículo 7o. y a la Constitución, el Congreso de la Unión valora, es decir, revisa, verifica, comprueba y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los funcionarios comprendidos en el artículo 110 constitucional, con lo cual, podrá operar la exigencia de responsabilidad política que trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años, para desempeñar cargos públicos.⁴⁹⁵

494 Procurador General de Justicia del Distrito Federal (art. 110 constitucional). 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, así como los Consejeros de la Judicatura Federal, los Consejeros de las Judicaturas de los Estados y los del Distrito Federal (art. 110).

495 Cfr. Valadés, Diego. *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. Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", Ob. cit., pp. 677 y 678. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", Ob. cit., pp. 38 a 44, "Estudio comparativo

1. Ante el Pleno de la Cámara de Diputados

El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Diputados hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir 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. Mientras que el RICG, por un lado, señala en sus artículos 53 y 54 la misma obligación, pero además, faculta al Presidente de la República para enviar a estos funcionarios a comparecer ante dicha Cámara, por otro lado, el RICG en sus artículos 126 a 131 señala el siguiente procedimiento:

Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, podrán pedir el expediente ante la Secretaría de la Cámara de Diputados para instruirse. Posteriormente, antes de comenzar la discusión, podrán informar a la Cámara lo que estimen conveniente. Si la Cámara solicitó la comparecencia, se concederá la palabra a quien hizo la petición, posteriormente se dará la palabra al funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate. Después, intervendrán los diputados inscritos en la Presidencia en el orden establecido. Si durante la discusión el funcionario compareciente fuere interrogado, podrá contestar entre los debates las interrogaciones. A este respecto, el RICG aún no ha sido modificado en el sentido de incluir la comparecencia del Procurador General de la República, pero se modificará más adelante.

Consideramos conveniente, como sucede de forma muy parecida en España, que se establezca en el artículo 93 constitucional,

sobre el órgano legislativo en América Latina", *Ob. cit.*, pp. 114 a 117, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Ob. cit.*, pp. 1020 a 1022, y 1025 a 1027. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Ob. cit.*, artículo 8o.

párrafo segundo, la facultad para que la Cámara de Diputados solicite también la comparecencia de los particulares, respetando sus derechos garantizados constitucionalmente; y más adelante, en el tercer párrafo del 93, establecer que las Comisiones de Investigación y demás Comisiones ordinarias también estén facultadas para solicitar la comparecencia de funcionarios y particulares. Esta última situación sí está contemplada en el artículo 54 de la LOCG, ya que comprende la comparecencia de particulares en las sesiones de información y audiencia, pero con previa invitación de las Cámaras.

2. Ante el Pleno de la Cámara de Senadores

El párrafo segundo del artículo 93 permite a la Cámara de Senadores hacer comparecer a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir 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. El RICG en sus artículos 53 y 54 señala, además de lo anterior, que el Presidente de la República puede enviar a los mismos funcionarios a que comparezcan ante dicha Cámara y en sus artículos 126 a 131 señala el siguiente procedimiento:

Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria podrán pedir el expediente ante la Secretaría de la Cámara de Senadores para instruirse. Posteriormente, antes de comenzar la discusión, podrán informar a la Cámara lo que estimen conveniente. Si la Cámara solicitó la comparecencia, se concederá la palabra a quien hizo la petición, posteriormente se dará la palabra al funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate. Después, intervendrán los senadores inscritos en la Presidencia en el orden establecido. Si durante la discusión el funcionario compareciente fuere inte-

rrogado, podrá contestar entre los debates las interrogaciones. El procedimiento es igual que en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Senadores se ha dado un aumento en el número de comparecencias, sobre todo, a partir de los años 80, tanto de los secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, como, por costumbre, del Procurador General de la República,⁴⁹⁶ ya constitucionalizado este último caso.

Consideramos conveniente, como ya lo señalamos en el presente capítulo, en relación a las comparecencias ante la Cámara de Diputados, que se establezca en el artículo 93 constitucional, párrafo segundo, la facultad para que la Cámara de Senadores solicite la comparecencia de particulares, respetando sus derechos garantizados constitucionalmente y, con posterioridad, que las Comisiones de Investigación estén facultadas para solicitar la comparecencia de funcionarios y particulares, así como las demás Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores. Debe mencionarse que la LOCG sí contempla la posibilidad de la comparecencia de particulares en las sesiones de información y audiencia. A este respecto, consideramos necesaria una regulación detallada de la comparecencia de funcionarios y de particulares, cuya situación en otros países, por ejemplo en España, sí sucede.

Por último, el artículo 21, fracción XI del RICG, señala que los Presidentes de las Cámaras están obligados a ordenar se dé aviso a los Secretarios de Estado, siempre y cuando se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia. Además, este Reglamento señala que los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y Directores de entidades paraestatales podrán asistir cuando lo deseen a las sesiones y tomar parte en el debate cuando se discuta un asunto de su dependencia.

496 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Ob. cit.*, p. 105.

F. La participación de la mayoría y oposición parlamentarias

La mayoría parlamentaria, generalmente, no secunda las peticiones de la oposición cuando ésta solicita la comparecencia de altos funcionarios de la administración pública,⁴⁹⁷ sin embargo la segunda cuenta, a través de la obligación anual que tienen los mismos de comparecer, con un instrumento más de control sobre la actividad del gobierno.

Para la oposición la comparecencia ha probado ser un medio útil de ejercer presión, crítica y control sobre los miembros del gobierno, auxiliada, claro está, de los medios de comunicación (a los que no hace mención la Constitución y la LOCG), provocando expectación en la opinión pública y en el cuerpo electoral. Sin embargo, el problema para la oposición ha sido el relativo a que cuando los diputados de la misma han llamado a comparecer a altos funcionarios, estas peticiones no han sido apoyadas por la mayoría parlamentaria, es decir, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴⁹⁸ Además, otro problema es el relativo a que no se regula constitucionalmente la comparecencia ante las Comisiones ordinarias de las Cámaras y ante sus Comisiones de Investigación. Aunque en este sentido, en la práctica existe un avance; por citar un ejemplo, la comparecencia del Embajador exterior plenipotenciario de México ante el Estado Vaticano, Enrique Olivares Santana, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de noviembre de 1992.

Actualmente consideramos, a pesar de que el número de comparecencias ha ido en aumento, que la regulación de las mismas evolucionará, partiendo de las últimas reformas constitucionales de 1993, a las que ya nos hemos referido en este capítulo, en el sentido de mejorar su procedimiento, disminuir el número de parlamentarios

497 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", *Ob. cit.*, p. 576.

498 Cfr. *idem*.

que las pueden solicitar, incluir las comparecencias ante las Comisiones ordinarias y Comisiones de Investigación, darles mayor publicidad, a través de la regulación de la presencia de los medios de comunicación, transmitiéndolas por televisión de forma completa cuando se trate de los funcionarios señalados en el primero y segundo párrafo del artículo 93 constitucional. Lo anterior en beneficio de la oposición, a la cual se está alentando, del fomento a la participación de la mayoría, del fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano, del cuerpo electoral, así como de la ciudadanía.

G. Posibles consecuencias de su ejercicio

Es preciso partir de la idea relativa a que, en México es difícil establecer cuáles son los efectos o consecuencias de las comparecencias del gobierno ante la institución representativa. Estos efectos se nos presentan como indeterminados, ya que las comparecencias, hasta hace poco, eran consideradas totalmente como una válvula de escape del sistema político mexicano, es decir, un recurso excepcional, un acto de control del que no se hacía un uso constante, aunado a su escasa regulación. Sin embargo, nosotros trataremos de acercarnos a sus consecuencias o posibles efectos actuales en las siguientes líneas de este último capítulo, pero tomaremos en cuenta, en primer lugar, la consideración que hace el profesor español Rubio Llorente respecto a que la "crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios".⁴⁹⁹ De tal forma, se puede afirmar que es lícito hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas de gobierno presidencial, ya que los distintos partidos políticos pueden denunciar los errores que comete el Ejecutivo ante el electorado, con el propósito de apartar la voluntad popular del partido que lo ocupa.⁵⁰⁰

499 Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", *Ob. cit.*, p. 91.

500 Cfr. *idem*.

En México, a partir de los años 70 hasta los 90, han comparecido ante la Cámara de Diputados y en el Senado numerosos funcionarios, obligándoles a manifestar públicamente sus puntos de vista que anteriormente podían mantener a reserva. Como resultado, la opinión pública se está familiarizando con los asuntos de interés público y con los funcionarios más importantes.⁵⁰¹ Sin embargo, debido a la situación económica, política, social e histórica que vive actualmente nuestro país, se hace necesaria la evolución y la correcta utilización de las comparecencias del gobierno ante el Congreso de la Unión, así como crear Comisiones de Investigación que pudiesen servir, si se diera el caso, como fundamento para llevar a cabo un juicio político conforme a las causales ya mencionadas en el presente trabajo, que como consecuencia puede traer aparejada la destitución o inhabilitación de algún servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional, con lo cual, éstas pueden ser utilizadas para ejercer otros actos de control.

El artículo 93 constitucional, en la actualidad, ha ido elevando su eficacia política, contribuyendo a una mejor colaboración entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo. Sobre todo desde 1983, los altos funcionarios cumplen su responsabilidad de comparecer ante el Congreso⁵⁰² y, recientemente, el número de comparecencias ha aumentado y sigue con esa tendencia. Sin embargo, al igual que otros actos de control, es necesario esperar la evolución de la vida política en México, para que también este acto de control evolucione y deje de ser del todo una posible válvula de escape de nuestro sistema político, para convertirse en una práctica habitual.

Creemos también conveniente, al igual que como sucede en Estados Unidos de América, que nuestro Presidente de la República pronuncie discursos o realice conferencias de prensa, mensuales o

501 Cfr. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, Ob. cit., p. 148.

502 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., p. 81. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso de la Unión", Ob. cit., p. 1023.

semanales, y dirija mensajes ante el Congreso de la Unión transmitidos por televisión en su totalidad, dando cuenta de su gestión al mismo pueblo que lo eligió.⁵⁰³ Así, coincidimos con el profesor Berlín Valenzuela cuando afirma que: "el instrumento parlamentario de control más común es el de hacer públicas las divergencias a través de la prensa, manifestaciones o debates parlamentarios, naturalmente la eficacia del control derivará en la capacidad de la sociedad de influir sobre el proceso político".⁵⁰⁴

503 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 504.

504 Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Ob. cit.*, p. 78.