

IV. PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO	45
El procedimiento legislativo	46
Iniciativa	46
Dictamen	48
Discusión	49
Votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley	51
Sanción	51
Promulgación y publicación, ¿sinónimos?	52
Iniciación de la vigencia	53
Los procedimientos de control parlamentario	53
Comparecencias	54
Comisiones de investigación	55
Procedimientos jurisdiccionales	59
Procedimiento del llamado juicio político	59
Procedimiento de la declaración de procedencia en materia penal	60

IV. Principales procedimientos del Congreso

Al ser órganos colegiados, el Congreso de la Unión y cada una de sus cámaras enfrentan el problema de lograr que la pluralidad de actores que los componen se integren de tal forma que pueda generarse una voluntad única imputable al órgano. Este problema se ha resuelto por medio de los *procedimientos parlamentarios*, los cuales suponen la sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el parlamento o congreso forma su voluntad para el ejercicio de sus funciones.⁴² Asimismo, la naturaleza diversa de las funciones de los parlamentos (que, entre otras, comprende las funciones legislativas, jurisdiccionales, de investigación y control), ha dado lugar a la existencia de una pluralidad de procedimientos correspondientes a cada una de aquéllas.

Sin embargo, no puede pensarse que los procedimientos parlamentarios cumplan solamente con el objetivo de articular voluntades individuales para generar una voluntad única. Buscan, también, introducir una mayor racionalidad en el mecanismo de la toma de decisiones, en función del principio de economía funcional. Además, los procedimientos parlamentarios se constituyen en la garantía de que gozan los ciudadanos y los distintos intereses políticos para actualizar la vigencia del principio democrático en el cumplimiento de las funciones del Congreso. Esto es, la publicidad, la contradicción y el debate, elementos todos que caracterizan a los procedimientos parlamentarios, garantizan la integración de una variedad de grupos, internos y externos al propio Congreso, al proceso de toma de decisiones de este último.⁴³

En los siguientes apartados, haremos una revisión de los principales procedimientos parlamentarios que sirven como cauce formal al Congreso de la Unión para realizar sus funciones legislativas, jurisdiccionales y de control.

⁴² Ma. Asunción García Martínez, "El procedimiento legislativo", en *Monografías 10*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 32.

⁴³ Paloma Biglino Campos, "Los vicios en el procedimiento legislativo", en Ángel Garrorena Morales (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, España, 1990, p. 204.

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO⁴⁴

Antes de analizar las diversas etapas en que se divide el *procedimiento legislativo*, conviene definir este concepto, así como diferenciarlo de otro con el que está íntimamente relacionado, es decir, con el concepto de *proceso legislativo*.

Con base en los conceptos de Nino Olivetti, Jorge Moreno Collado ha definido el *proceso legislativo* como un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas “leyes” o “decretos”. Además, es necesario que dichas demandas hayan provocado un principio de solución, es decir, que se hayan formalizado en una *iniciativa* que reúna las condiciones y características legales o constitucionales.⁴⁵ Por otra parte, el mismo autor define el *procedimiento legislativo* como la etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto “jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo *legislativo* identifica en la ley”.⁴⁶

Así pues, podemos entender, como lo explica Moreno Collado, que la producción legislativa se desarrolla en dos campos, a saber:

- a) el campo social en el que se generan las “demandas”; y
- b) el campo formal orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa.

Es a este último campo al que nos referiremos en las líneas que siguen.

Iniciativa

La iniciativa es el acto por virtud del cual se presenta o propone un proyecto de ley o decreto, por parte de un órgano o cualquier otro sujeto facultado para ello. Con este acto se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes en nuestro sistema constitucional.

El artículo 71 de la Constitución señala que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos:

1. El presidente de la República.
2. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
3. Las legislaturas de los estados.

En la práctica, en México es el titular del Poder Ejecutivo quien de manera preponderante ejerce su derecho de iniciar leyes al ser quien presenta la inmensa

⁴⁴ En esta sección pretendemos enfocar más nuestra atención en las disposiciones de la LOC y del RGICG relativas al procedimiento legislativo, para no repetir conceptos reseñados en el trabajo de Jorge Carpizo y Jorge Madrazo relativo al *Derecho constitucional*, perteneciente también a la obra titulada *Panorama del derecho mexicano*, dentro de la cual se incluye este trabajo, sobre el *Derecho parlamentario*.

⁴⁵ Jorge Moreno Collado, *op. cit.*, pp. 197-198.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 198.

mayoría de los proyectos de ley a la consideración del Congreso.⁴⁷ Por otra parte, resulta pertinente aclarar que el presidente de la República tiene la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, según se desprende del artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y séptimo.⁴⁸

En cuanto a los diputados y senadores, quienes también tienen derecho de iniciar leyes, la Constitución no prevé el número de estos legisladores necesario para ejercer el mencionado derecho, por lo cual debe entenderse que puede ser un legislador, dos o un grupo de ellos. Y, finalmente, para que las legislaturas de los estados puedan iniciar leyes, es necesario que reúnan los requisitos que las constituciones locales señalan para tal efecto.⁴⁹

Como puede apreciarse, solamente los sujetos indicados en el artículo 71 constitucional tienen el derecho de iniciar leyes, con lo cual se excluye a los particulares y a otras autoridades de tan importante facultad. Sin embargo, el artículo 61 del RGICG permite una salida indirecta a esta exclusión, al establecer que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, deberá ser enviada por el presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, luego de lo cual, las comisiones dictaminarán si las mismas son de tomarse o no en consideración. Como lo señala Tena Ramírez, este artículo implica que, cuando se admite una de las mencionadas peticiones, la comisión respectiva la hace suya para presentarla como iniciativa propia, puesto que de no ser así se infringiría el artículo 71 constitucional, “reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella.”⁵⁰

El segundo párrafo del artículo 71 constitucional habla del “turno” de las iniciativas, es decir, del trámite que habrá de dárseles una vez que hayan sido presentadas. En este rubro, se pueden presentar varias hipótesis, que sin embargo llevan a un mismo punto:

- a) Las iniciativas que presenta el presidente de la República, las legislaturas de los estados y los diputados de un determinado estado (“diputaciones”), pasarán desde luego a comisión.
- b) Las iniciativas que presentan los diputados (no como “diputación”), y los senadores, se sujetarán —dice el artículo 71— “a los trámites que designe el Reglamento de Debates”. Por su parte, el artículo 56 del RGICG señala

⁴⁷ Por ejemplo, en 1983 el maestro Victor Manzanilla Schaffer reportaba que 98% de los proyectos de ley habían tenido su origen en la iniciativa del presidente de la República. Citado por Jesús Orozco Henríquez, “Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental”, en *Política y procesos...*, op. cit., p. 37.

⁴⁸ Como bien señala Luis del Toro, la presentación que el titular del Poder Ejecutivo hace de la Cuenta Pública no es otro caso de “iniciativa excluyente” en favor del presidente de la República, puesto que aquella no es en sí misma una iniciativa de ley o decreto, sino un documento que refleja cantidades gastadas por la administración pública. Luis del Toro Calero, “La iniciativa y formación de las Leyes”, en Moisés Ochoa Campos (coord.), op. cit., p. 189.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 190.

⁵⁰ Felipe Tena Ramírez, op. cit., pp. 316-317.

que los iniciativas de ley presentadas “por uno o varios miembros de las cámaras, pasarán desde luego a comisión”. O sea que el trámite en esta hipótesis y la anterior es exactamente el mismo: pasar desde luego a comisión.

- c) Igualmente, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las cámaras a la otra, pasarán inmediatamente a comisión, según lo dispone el artículo 57 del RGICG.

En consonancia con lo anterior, el artículo 60 del RGICG ordena que ningún proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado, salvo en aquellos asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgentes o de obvia resolución. El artículo 59 del RGICG indica que la urgencia o la obvia resolución tendrá que ser calificada por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la cámara que estén presentes, a pedimento de alguno de sus miembros. Conviene señalar que, según el criterio de Luis del Toro, *urgencia* implica la imperiosa aprobación de una norma tendente a resolver un problema que no admite dilaciones, en tanto que *obvia resolución* significa que por el contenido de la proposición se deduce palmariamente el sentido de la votación parlamentaria.⁵¹

Dictamen

Al ser turnados los proyectos de ley a la comisión de dictamen legislativo correspondiente, toca al presidente de dicha comisión hacerse responsable de los expedientes que pasen a su estudio, para lo cual deberá firmar el recibo de ellos en el “libro de conocimientos” respectivo. Dicha responsabilidad cesará cuando los expedientes fuesen devueltos (art. 83 del RGICG).

Una vez recibido, la comisión debe deliberar en relación con el proyecto de ley propuesto, introduciéndole las modificaciones o adiciones que se consideren pertinentes. En la práctica, suele suceder que el presidente de la comisión turna el proyecto de ley a alguno de los miembros de la misma, para que éste elabore un proyecto de dictamen que luego se someterá a votación en el pleno de la comisión para su aprobación o rechazo.

El artículo 87 del RGICG señala un plazo de cinco días para presentar el dictamen, contado a partir del día siguiente a aquel en que se haya recibido el proyecto de ley. Esta disposición es un ejemplo claro de lo alejado que están algunos artículos del RGICG de la dinámica real de una sociedad mexicana cada día más compleja. Asimismo, este artículo indica que todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

⁵¹ Luis del Toro Calero, “La iniciativa y formación de las leyes”, en Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 192.

Por último, el artículo 88 del RGICG ordena que para que haya dictamen de comisión, éste deberá ser firmado por la mayoría de sus integrantes, pero se permite que quienes no estén de acuerdo con la opinión mayoritaria presenten su voto particular por escrito. Los dictámenes de comisión así votados y aprobados serán turnados a la plenaria para su discusión.⁵²

Discusión

Antes de que un dictamen de comisión sea votado en el seno del pleno de cada cámara para su aprobación o rechazo, tiene que ser estudiado y analizado por los legisladores a través del debate, a fin de que éstos puedan formarse una opinión con base en la cual puedan emitir su voto.

La discusión está regulada por los artículos del 95 al 134 del RGICG. En general, estos artículos establecen las formalidades relacionadas con la integración de las listas de oradores que habrán de participar en el debate; el orden en que éstos expondrán sus razones en pro o en contra del proyecto de ley y del dictamen correspondiente, el número de veces que cada legislador podrá hacer uso de la palabra y el tiempo de que dispone para ello. No entraremos al estudio detallado de todo el articulado relativo a las discusiones camarales, pero sí mencionaremos algunos de los aspectos en torno a los cuales gira esta importante etapa del procedimiento legislativo.

Primera lectura. La primera lectura consiste en la entrega por escrito de los proyectos de ley y de los dictámenes (y los votos particulares) a los legisladores, con el objeto de que los conozcan detalladamente y puedan así preparar sus intervenciones en pro o en contra.

Segunda lectura. Esta lectura se efectúa durante el desarrollo mismo de las discusiones, en lo general y en lo particular, del proyecto de ley y el dictamen en cuestión.

Moción de orden. El artículo 105 del RGICG indica los únicos casos en los cuales se podrá reclamar el orden durante el desarrollo de una discusión, y con ello interrumpir a un legislador mientras tenga el uso de la palabra: para ilustrar el debate con la lectura de algún documento; cuando se infrinjan artículos del propio RGICG; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto en discusión. En todo caso, el orden sólo podrá ser reclamado por medio del presidente de la cámara.

Moción suspensiva. El artículo 109 del RGICG establece las únicas causas por las cuales una discusión puede ser suspendida. Ellas son:

⁵² El artículo 94 del RGICG se refiere a la producción de dictámenes por parte de las comisiones, durante los recesos del Congreso.

- a) Por ser la hora que el RGICG señala para suspender la discusión, a menos que se prorrogue por acuerdo de la cámara.
- b) Porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.
- c) Por graves desórdenes en la misma cámara.
- d) Por falta de quórum.
- e) Por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta apruebe. Este último caso es la llamada “moción suspensiva”.

La moción suspensiva implica la realización de un procedimiento especial que está contemplado en el artículo 110 del RGICG. Este procedimiento se inicia con la lectura de la proposición de suspensión. Acto seguido, y si así lo desearan, el autor de la proposición y algún impugnador (si lo hubiere), podrán hacer uso de la palabra para defender sus posiciones respecto de la proposición respectiva. Posteriormente, se preguntará a la cámara si ha lugar a discutir y votar la moción suspensiva. En caso afirmativo, la proposición presentada se discutirá y votará en el acto, momento en el cual pueden hacer uso de la palabra al efecto, tres individuos en pro y tres en contra. En cambio, si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada y la discusión podrá seguir su curso.

En la práctica legislativa, la moción suspensiva se presenta cuando la asamblea estima que las comisiones deben tomar en cuenta algunas de las observaciones hechas por los legisladores y presentar nuevo dictamen.⁵³

Discusión en lo general y en lo particular. El artículo 97 del RGICG ordena que todo “proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez”. En los artículos 114 al 120, y 132 al 134 del RGICG se pueden encontrar los detalles relacionados con estos dos niveles del debate. Lo que aquí nos interesa destacar es el hecho de que la existencia de dos niveles de discusión está relacionada tanto con el cuidado que los legisladores deben tener en el estudio de un proyecto de ley como un todo y de cada una de sus partes, como con la necesidad de ajustarse a un principio elemental de economía funcional, lo cual puede apreciarse en el cauce que puede seguir la discusión en lo general: si después de ésta la cámara no aprueba en lo general el proyecto de ley, se debe preguntar en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, se devolverá a manos de dicha comisión para que lo reforme; pero si la resolución fuere negativa, se tendrá por desechado el proyecto, y no habrá lugar ya a discusión en lo particular, artículo por artículo.⁵⁴

⁵³ Jorge Moreno Collado, *op. cit.*, p. 220.

⁵⁴ Artículo 177 del RGICG.

Votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley

La votación es el mecanismo por medio del cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley en el seno de las cámaras. Esta votación ocurre, como ya hemos mencionado, una vez que se han cerrado las discusiones en lo general y en lo particular respecto del proyecto de ley y su articulado. El tipo de votación utilizado para aprobar o desechar proyectos de ley es la llamada *votación nominal*, según lo dispone el artículo 148 del RGICG. El procedimiento que caracteriza a la votación nominal está establecido en el artículo 147 del propio RGICG, y será objeto de mención especial en una sección posterior que dedicamos específicamente al análisis de los tipos de votaciones.

Pasada la votación que apruebe en lo particular todos los artículos de un proyecto de ley por la cámara que deba enviarla al Poder Ejecutivo para su *sanción*,⁵⁵ se debe enviar dicho proyecto, con todas las adiciones y modificaciones aprobadas, a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule una *minuta* de lo aprobado y la presente lo antes posible. El único objetivo de la formulación de dicha minuta es hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.⁵⁶

Sanción

La etapa de la *sanción* se refiere a aquella fase que comienza a partir de que el proyecto de ley aprobado por las cámaras pasa a manos del Poder Ejecutivo para que su titular ejerza, si así lo considera pertinente, su derecho de veto sobre el proyecto en cuestión.

Como lo dispone el artículo 72 constitucional en su inciso B, se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro de los diez días útiles siguientes a su recepción, a menos de que corriendo dicho término el Congreso hubiere concluido el periodo de sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que éste se vuelva a reunir.

Por su parte, el inciso C del mismo artículo constitucional ordena que en caso de que el presidente de la República ejerza el derecho de veto en los términos del inciso B, el proyecto deberá ser nuevamente discutido por la cámara de origen; si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nueva cuenta a la cámara revisora. Y si esta última lo confirma (el artículo constitucional utiliza el verbo *sancionar*) por la misma mayoría, el proyecto de ley (o decreto) deberá volver al Poder Ejecutivo para su promulgación.

⁵⁵ “Para su promulgación” dice el artículo 139 del RGICG.

⁵⁶ Véase artículos 139 y 140 del RGICG.

Promulgación y publicación, ¿sinónimos?

La precisión del significado jurídico del término “promulgación” es un asunto que ha dividido a la doctrina constitucional mexicana. Según autores como Tena Ramírez, por la promulgación

el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.⁵⁷

La distingue así del término “publicación”, que es el acto por virtud del cual el Ejecutivo lleva al conocimiento de los habitantes una ley votada y promulgada, “que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.”⁵⁸

Carpizo, en cambio, considera que “promulgar” y “publicar” son términos empleados como sinónimos en la Constitución. Observa este autor que el inciso C del artículo 72 constitucional menciona que, después de ser sancionado el proyecto de ley o decreto por la cámara revisora (dentro del procedimiento que implica el ejercicio del veto por parte del presidente de la República), el proyecto “volverá al Ejecutivo para su promulgación”. Y, por su parte, el inciso A del mismo artículo ordena que si el Ejecutivo decide no ejercer el derecho de veto sobre el proyecto de ley en cuestión, “lo publicará inmediatamente”.⁵⁹ En ambos casos, razona Carpizo, el Constituyente está expresando una misma idea pero con distintas palabras.

En la práctica, al recibir el presidente de la República un proyecto de ley después de la etapa de la *sanción*, éste ordena su publicación en el *Diario Oficial*; no es posible percibir un momento en el cual autentifique o deba autentificar la existencia y regularidad de la ley, como sugiere Tena Ramírez. Para hacer sus observaciones, el Ejecutivo ya contó con la etapa anterior, dentro de la cual pudo haber ejercido el derecho de veto, superado el cual no tiene otra opción que publicar la ley. Esta opinión vendría a ser reforzada por el reconocimiento de que la publicación de una ley no es una facultad potestativa del presidente de la República, sino una obligación. Al decir de Jorge Madrazo, si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.⁶⁰

Por último, y sin pretensiones de cerrar definitivamente este debate, si la “promulgación”, entendida como lo hace Tena Ramírez, fuera distinta de la “publicación”, podría pensarse en la posibilidad de que el presidente de la República se negase a autentificar la regularidad de la ley, lo cual pondría en riesgo el régimen constitucional.

⁵⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 489.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 3a. ed., Siglo XXI, México, 1983, pp. 91-92.

⁶⁰ Jorge Madrazo, Comentario sobre la voz *Publicación de la ley*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. VII, IIJ/UNAM, México, 1984, p. 308.

Iniciación de la vigencia

La iniciación de la vigencia de una ley marca el momento a partir del cual ésta comienza a ser de observancia obligatoria para todos sus destinatarios. Tal momento puede comenzar a partir de la publicación de la ley en el *Diario Oficial*, o a partir de la fecha que la propia ley indique, generalmente en sus artículos transitorios.

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

En un sentido amplio, el denominado “control parlamentario” puede definirse como el conjunto de actos imputables al Congreso o parlamento, encaminados a comprobar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha adecuado a lo que establece la Constitución y la ley, así como a verificar si los planes y programas que el gobierno propuso a la ciudadanía durante la campaña electoral que lo llevó al poder, se han cumplido o no.⁶¹

Como bien lo ha explicado García Morillo, el ejercicio del control parlamentario puede producir consecuencias de diversa índole, tales como la exigencia de responsabilidad política del gobierno (en los regímenes parlamentarios), el requerimiento de que se corrija la actuación del órgano controlado, o incluso la convalidación de dicha actuación. Además, junto a estas consecuencias jurídicamente formalizadas del control, existen otras definidas en términos del costo político en que incurre el gobierno al hacerse públicos los resultados del control. En otras palabras, en la medida en que a partir del ejercicio del control, se hace pública la inadecuación de la actividad de algún órgano del Poder Ejecutivo a la Constitución, a la ley, o a las promesas de campaña del partido gobernante, se contribuye a una posible reestructuración de la opinión del electorado, con vista a las próximas elecciones.

En todo caso,

la actividad de control implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado. Y ello por una razón muy sencilla: el sujeto pasivo del control es consciente de que su actividad va a ser juzgada y, eventualmente, sancionada por el sujeto activo del control.⁶²

El derecho parlamentario mexicano contempla diversos mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, los cuales analizaremos a continuación.

⁶¹ Hemos construido esta definición a partir de los conceptos expresados por Francisco Berlin Valenzuela, *op. cit.*, pp. 139 y 142, y de Joaquín García Morillo, “Aproximación a un concepto del control parlamentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, España, marzo, 1986, p. 57.

⁶² Joaquín García Morillo, *op. cit.*, pp. 56-57.

Comparecencias

El artículo 93 constitucional dispone en su primer párrafo que los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, deben dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, una vez que se haya iniciado el periodo de sesiones ordinarias. La doctrina podría distinguir y separar este deber de informar, de la facultad congresional de controlar las actividades de los titulares de los órganos de la administración pública federal centralizada. Sin embargo, creemos que en México esta disposición constitucional no agota su alcance en el mero carácter informativo, sino que forma parte de una función de control político, al sujetarse lo informado a un proceso de estudio y crítica en el seno del Congreso, y al producir reacciones de diversa índole en la opinión pública.

Por otra parte, cabe mencionar que dicha disposición constitucional no aclara a qué periodo de sesiones ordinarias se refiere. Recordemos que a partir de la reforma constitucional de 1986 existen dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso. La razón de esta omisión radica en una falta de actualización del primer párrafo del artículo 93 constitucional (reformado por última vez en 1974), en relación con la mencionada reforma de 1986. Sin embargo, la práctica ha establecido que el cumplimiento de este deber de informar debe efectuarse durante el primer periodo de sesiones ordinarias, enlazado con el análisis del informe del presidente de la República sobre el estado que guarda la administración pública federal.

El segundo párrafo del artículo 93 constitucional hace referencia a lo que propiamente podemos identificar como las "comparecencias". Gracias a este párrafo es que cualquiera de las cámaras puede citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República,⁶³ a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Por su parte, el artículo 53 del RGICG reitera lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, pero con dos diferencias: en primer lugar, no se incluye al procurador general de la República (como era de esperarse dado lo reciente de la introducción de este funcionario en la disposición constitucional mencionada) y en segundo lugar, establece, aparte de la posibilidad de que las cámaras citen a los funcionarios, la de que éstos asistan a comparecer cuando fueren enviados por el presidente de la República.

Además, el artículo 54 del RGICG ordena que, cuando alguno de los mencionados funcionarios sea llamado al mismo tiempo por ambas cámaras, será el presidente de la República quien decidirá a cuál habrá de concurrir primero, según considere más necesario o conveniente.

⁶³ Este funcionario fue incluido en este precepto constitucional mediante la adición del 31 de diciembre de 1994.

El procedimiento que debe seguirse en las comparecencias está regulado en los artículos del 126 al 131 del RGICG. Entre las reglas más importantes se encuentran las siguientes:

- a) El funcionario citado podrá pedir el expediente para instruirse, con el objeto de estar preparado para el día en que se realice la discusión. Es responsabilidad de las secretarías de ambas cámaras dar noticia a la secretaría o dependencia cuyo titular vaya a comparecer, de los asuntos que vayan a discutirse, especificando los días señalados para la discusión.
- b) Antes de comenzar el debate, el funcionario citado podrá informar a la cámara lo que estime conveniente y exponer los fundamentos que considere necesarios para apoyar la opinión que pretenda sostener durante la discusión.
- c) Cuando el funcionario haya concurrido ante la cámara a petición de ésta, se concederá la palabra al legislador responsable de la moción respectiva (o sea, de la comparecencia), y posteriormente al funcionario compareciente para que conteste. Después se otorgará el uso de la palabra a quienes lo solicitaren. Las discusiones se sujetarán a lo dispuesto por las normas del RGICG que regulan los debates parlamentarios en general.
- d) Cuando el funcionario comparezca ante alguna de las cámaras por haber sido enviado por el presidente de la República o por iniciativa propia, se le concederá primero la palabra para que informe lo que estime conveniente; después se concederá la palabra a los miembros de la asamblea inscritos en la presidencia de la cámara. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las preguntas que se les hicieren. Si alguno de los legisladores inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a éste la palabra, sin perjuicio de que al iniciarse la discusión se le permita hablar sobre los puntos tratados durante el debate.

En principio, y por la naturaleza misma de la función de control parlamentario, debe entenderse que las sesiones en las cuales comparezcan ante las cámaras los funcionarios mencionados por el párrafo segundo del artículo 93, han de ser públicas. Hasta ahora, así se ha verificado en la práctica. Sin embargo, el RGICG deja abierta la posibilidad de que se realicen comparecencias en sesión secreta, si nos atenemos a la facultad que la fracción V del artículo 33 del RGICG otorga al presidente de la cámara respectiva para calificar los asuntos que deban tratarse en reserva. El ejercicio de esta facultad en el caso de las comparecencias violaría, a nuestro entender, la esencia y finalidad misma de la función del control parlamentario.

Comisiones de investigación

El párrafo tercero del artículo 93 constitucional dispone que la Cámara de Diputados (a petición de una cuarta parte de sus miembros), y la Cámara de Senadores (a

petición de la mitad de sus miembros), pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, indica el artículo que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

De la lectura de los artículos 46, 76 y 79 de la LOC se desprende que las comisiones de investigación se constituyen en forma especial y transitoria por acuerdo de la cámara respectiva.⁶⁴ Es decir, se deben investigar específicamente los hechos que hayan motivado su integración, o sea, la actividad de algún organismo público descentralizado o de una empresa de participación estatal mayoritaria.

Como puede observarse, la competencia de las comisiones de investigación se limita al sector paraestatal. Esto significa que toda la actividad de la administración pública federal centralizada no está sujeta al control político por parte de este tipo de comisiones. En países como Bolivia, España y Guatemala, por sólo citar algunos casos, las comisiones investigadoras del parlamento o congreso pueden avocarse a examinar hechos relacionados con cualquier asunto de interés público.⁶⁵ Desde el punto de vista del constitucionalismo, no vemos ninguna razón legítima para dejar fuera de este mecanismo de control al área más amplia y fundamental de la administración pública federal en México.

En cuanto al resultado de las investigaciones y sus efectos, lo único que el párrafo tercero del artículo 93 constitucional menciona es que dichos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Parece extraño que el texto constitucional no mencione la publicidad de los resultados obtenidos por las comisiones de investigación; probablemente la omisión se deba a que tal publicidad se consideró obvia e implícita, ya que la publicidad es nota esencial a la naturaleza de la representación y control políticos del Congreso, y por lo mismo su actividad debe darse de cara al público.⁶⁶

Respecto a los efectos de las investigaciones una vez realizadas, existe una laguna legal absoluta. ¿Qué sucede si se descubre la responsabilidad de cierto funcionario en la ejecución de actos contrarios a la ley?, ¿en qué términos debe comunicar el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo la comisión de dicha violación?, ¿qué actitud y qué medidas debe adoptar el Ejecutivo? Debería existir una reglamentación detallada de esta disposición constitucional, no sólo en cuanto a los efectos de los resultados de la investigación, sino en relación con el procedimiento que habrá de seguirse durante la investigación en su conjunto, para la cual no existe regulación ni en la LOC ni en el RGICG.

⁶⁴ La LOC no hace mención expresa a las comisiones de investigación de la Cámara de Senadores, como sí lo hace respecto de la Cámara de Diputados. Sin embargo, creemos que dichas comisiones sí pueden constituirse en la cámara alta (y con las mismas características que las de la cámara baja), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 76 y 79 de la LOC.

⁶⁵ Jesús Orozco Henríquez, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", en *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 1165.

⁶⁶ Véase Héctor Manuel Ezeta, "La instalación de las cámaras", en *Derecho legislativo mexicano*, XLVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 96.

Por ejemplo, y a manera de propuesta, el maestro Orozco Henríquez ha señalado que debería entenderse que si resulta alguna causal de juicio político, éste debe sustanciarse y el responsable ser destituido y/o inhabilitado.⁶⁷ El resultado de todo un proceso de investigación del Congreso no debe culminar en la indefinición legal: no hay control eficaz sin procedimientos de sanción claros y preestablecidos.

Lo escueto de la regulación legal y reglamentaria referida a las comisiones de investigación deja abiertas varias interrogantes que es menester abordar.

¿Pueden las comisiones de investigación citar a funcionarios a comparecer ante ellas?

La LOC no hace referencia expresa a esta facultad para el caso de las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados. En cambio, sí se permite que las comisiones ordinarias o especiales (que pueden ser de investigación) de la Cámara de Senadores se entrevisten con funcionarios públicos para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomiende, según dice el artículo 90 de la LOC. Por su parte, el artículo 90 del RGICG permite que las comisiones, y aquí se refiere a cualquier tipo de comisión de cualquiera de las cámaras, tengan conferencias con funcionarios públicos, específicamente con aquellos que menciona el artículo 53 del propio reglamento, a saber: los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Un primer problema que se plantea es determinar si un reglamento puede otorgar una facultad o prerrogativa que la ley respectiva no ha dado. La LOC no da a las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados la facultad de entrevistarse con funcionarios públicos, pero el RGICG sí, circunstancia que deja a dichas comisiones en una posición jurídicamente endeble en caso de controversia sobre la legalidad de una petición que eventualmente hicieren a un funcionario público para que compareciera ante ellas.

En segundo lugar, cabe hacer la distinción entre el hecho de tener una “entrevista” o “conferencia” con funcionarios públicos, y la facultad de citarlos, compulsivamente si es necesario, a audiencias.⁶⁸ Este último supuesto simplemente no está contemplado ni en el derecho constitucional ni en el derecho parlamentario vigentes en México.

¿Pueden estas comisiones citar a comparecer a particulares?

La LOC tampoco hace referencia expresa de esta facultad respecto de las comisiones de investigación de cualquiera de las cámaras, como sí lo hace en relación con las

⁶⁷ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 1165.

⁶⁸ Esta distinción la hace, correctamente, Luis Raigosa Sotelo, *op. cit.*, p. 194.

comisiones ordinarias de dictamen legislativo de la cámara baja (en su artículo 54). El RGICG, por su parte, calla en esta materia respecto de todo tipo de comisiones.

De lo anterior debemos concluir que estas comisiones no están facultadas para entrevistarse ni para citar a particulares, compulsivamente si es necesario, para los efectos de su labor de investigación.

¿Qué procedimiento deben seguir al realizar sus funciones?

Ni la Constitución, la LOC, o el RGICG hacen referencia alguna al procedimiento que las comisiones de investigación deben seguir en cumplimiento de sus funciones, a pesar de que el artículo 55 de la ley indique que las reuniones de las comisiones investigadoras se atenderán “a las disposiciones reglamentarias relativas”, disposiciones que no pueden ser otras que los artículos 79, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 92 y 93 del RGICG, los cuales se refieren, todos, a normas aplicables en general a todas las comisiones, y no a las de investigación en especial.

En conclusión, podemos sostener que hace falta una regulación detallada, tanto en la ley como en el reglamento, que amplíe las facultades de las comisiones de investigación y que establezca la obligatoriedad de funcionarios públicos de todas las áreas de gobierno, así como de particulares, de comparecer en audiencia ante esta clase de comisiones, reglamentando (y en esto seguimos a Raigosa) las consecuencias por el incumplimiento de un citatorio parlamentario, la fundamentación jurídica de una posible negativa a declarar y la tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes.⁶⁹

Otros

Existen otros mecanismos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en México, los cuales simplemente mencionaremos, sin pasar a su análisis detallado. Entre ellos se encuentran las facultades de realizar o ratificar nombramientos de determinados funcionarios públicos;⁷⁰ el control financiero mediante el procedimiento legislativo;⁷¹ el control en el manejo del endeudamiento público;⁷² y el control ejercido a través del análisis de la cuenta pública, realizado por la Conta-

⁶⁹ *Ibidem*, p. 195.

⁷⁰ Por ejemplo, la facultad que tiene el Senado de “Ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros; agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales...”, según lo dispone la fracción II del artículo 76 constitucional.

⁷¹ Por ejemplo, la necesaria discusión y, en su caso, aprobación, modificación o rechazo del proyecto de Ley de Ingresos que someta el Poder Ejecutivo a consideración del Congreso, teniendo que ser la cámara baja forzosamente la de origen.

⁷² La fracción VIII del artículo 73 constitucional da al Congreso de la Unión la facultad “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.”

duría Mayor de Hacienda, la cual a su vez es fiscalizada por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.⁷³

Respecto de esta comisión, debemos mencionar que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda dispone que ésta goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia referida. Asimismo, indica este artículo que si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente, la Contaduría Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la cámara baja por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga (que no podrá exceder de tres meses) para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición.

PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES

Ya hemos mencionado que ambas cámaras del Congreso de la Unión pueden llegar a realizar funciones materialmente jurisdiccionales cuando juzguen la probable responsabilidad política de los servidores públicos señalados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, o cuando tenga que hacerse la declaración de procedencia en materia penal en contra de esos mismos funcionarios. En las líneas que siguen, haremos referencia a los procedimientos por los que las cámaras deben encauzar sus actividades de este tipo.

Procedimiento del llamado juicio político

A partir de la lectura del capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), se puede concluir que: presentada la denuncia ante la Cámara de Diputados por conductas que puedan dar lugar a responsabilidad política, y ratificada dentro de tres días naturales, la misma se turnará de inmediato a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Justicia, para que dictaminen si la denuncia es procedente. Una vez que fueren acreditados los requisitos y elementos que marca la ley, la denuncia se turnará a la sección instructora de la Cámara de Diputados, la cual deberá practicar todas las diligencias necesarias para comprobar la conducta o el hecho materia de la denuncia.

Los artículos 13 al 24 de la LFRSP regulan un auténtico proceso jurisdiccional en sentido material, ventilado dentro de un órgano político como lo es el Congreso de la Unión. Podríamos resumir dicho proceso de la siguiente manera: la sección instructora de la cámara baja se encarga de tratar de integrar los elementos que pudieran llevar a demostrar la probable responsabilidad del inculcado. Este último,

⁷³ La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda fue analizada en la parte de este trabajo relativa a las comisiones de la Cámara de Diputados.

por su parte, tiene derecho a ser notificado de la denuncia, a defenderse y a ofrecer pruebas de su inocencia dentro de los plazos que marca la propia ley. Presentados los alegatos, la sección instructora formulará conclusiones que podrán tener uno de dos sentidos: Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones propondrán que no ha lugar a proceder contra él por la conducta o hecho materia de la denuncia; si, en cambio, de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones deberán proponer la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia.
- II. Que existe probable responsabilidad del encausado.
- III. La sanción que deba imponerse (destitución o inhabilitación).
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

Corresponde al pleno de la Cámara de Diputados resolver sobre la imputación, después de discutir y votar las conclusiones propuestas por la sección instructora. Si la cámara resolviese, por mayoría absoluta, que procede acusar al servidor público, se pondrá a éste a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndole la acusación y designándose a una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

El Senado debe turnar la acusación a la sección de enjuiciamiento, la cual debe emplazar a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten alegatos por escrito, dentro de un plazo de cinco días naturales. Transcurrido dicho plazo, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones, las cuales habrán de ser discutidas y votadas en el pleno del Senado, erigido en jurado de sentencia. El presidente del Senado hará la declaratoria correspondiente, señalando la inocencia del acusado o su culpabilidad, y en este último supuesto, la sanción a que se haga acreedor, que no puede ser sino destitución del cargo que ostenta, e inhabilitación para el ejercicio de empleos en el servicio público, por un lapso que puede ir desde uno hasta veinte años. Cabe aclarar que la sanción que en su caso aplique la cámara alta deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

Procedimiento de la declaración de procedencia en materia penal

En el caso del procedimiento para la declaración de procedencia, se sigue un procedimiento similar al anterior, pero ventilado únicamente ante la Cámara de Diputados. De acuerdo con la LFRSP se debe integrar una sección instructora, la cual, después de practicar las diligencias pertinentes, dictaminará si ha lugar o no a proceder penalmente contra el inculcado. Corresponde al pleno de la cámara, erigida en jurado de procedencia, discutir y votar dicho dictamen. En dicha votación la cámara podrá declarar que ha lugar a proceder contra el inculcado, caso en el cual éste será destituido de su cargo y estará sujeto a la jurisdicción de los tribunales

competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

Es menester aclarar que respecto del presidente de la República, el procedimiento de declaración de procedencia en materia penal es el establecido en el artículo 110 constitucional, es decir, toca a la Cámara de Diputados erigirse en órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, a la cual tocará resolver conforme a la legislación penal aplicable.⁷⁴

Antes de finalizar esta sección, debe mencionarse la circunstancia de que una actividad del Congreso tan importante como es la jurisdiccional, se encuentra regulada en una ley diversa de la que por mandato constitucional corresponde exclusivamente al propio Congreso de la Unión expedir, sin intervención del Poder Ejecutivo, osea la LOC.

⁷⁴ Conviene recordar que sólo se puede proceder penalmente contra el presidente de la República por traición a la patria o por delitos graves del orden común, teniendo estos últimos una vaga y confusa definición legal.