

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FORMAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

1. ASPECTOS GENERALES

1. *El predominio del Ejecutivo y la debilidad del Congreso*

A. *Causas externas de las disfunciones del control congresional*

En México, la práctica política ejerce una gran influencia sobre las relaciones entre las diversas ramas del poder. La historia parlamentaria de México se caracteriza por la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes (el Legislativo y el Judicial), de tal suerte que la repartición real del poder debilita el control del Legislativo sobre el Ejecutivo.⁴⁸⁷? Por esta razón, podríamos decir que el control que ejerce el Legislativo sobre la administración federal es muy reducido.⁴⁸⁸! Ahora bien, este predominio del Ejecutivo no significa, sin embargo, que el funcionamiento de la administración mexicana no se encuentre sujeto a la ley, que se cumple "formalmente".⁴⁸⁹?

No es sino desde hace pocos años, a partir del final de la década de los años ochenta, cuando el Poder Legislativo se ha fortalecido como consecuencia de la transformación de su integración partidista. En efecto, fuc

487 Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 24. Para este autor, el presidente es "la piedra de toque de nuestro sistema político dada su gran preeminencia sobre los otros elementos del sistema".

488 Cfr. Duhamel, O. y y. Meny, *op. cit. supra*, nota 443, p. 636. "La separación de poderes en México es muy teórica. (El presidente) detenta inmensos poderes. La iniciativa de leyes, que lo hace el principal legislador (...), los poderes tradicionales de los jefes de Estado en el régimen presidencial, que le permiten proceder directamente o por delegación, *de facto* o *de iure*, a realizar todas las nominaciones".

489 Cfr. González, P., *L'Administration publique dans l'analyse d'un système politique. (Méxtque)*, tesis, París 11, 1976, p. 138. "En un régimen presidencial como el de México, la única acción que podría ejercer el Congreso sobre la administración sería mediante la aprobación del presupuesto y por la ratificación de ciertas designaciones realizadas por el presidente".

en 1988, a raíz de las elecciones legislativas, en las que la oposición obtuvo una cantidad importante de curules. A esta modificación de la composición de la Cámara de Diputados siguió la expedición de un código electoral en 1990 (revisado y mejorado en 1991, 1993 Y 1994), en el que se ha reforzado el control de la regularidad de los escrutinios por parte de órganos independientes en los que están representados los partidos de oposición, Estas reformas permitieron que se diera una composición más diversificada de las Cámaras, y, en particular, de la de Diputados, Desde entonces, el partido dominante se ha visto obligado a negociar con los partidos de oposición para conseguir la adopción de reformas legales y de modificaciones al texto de la Constitución federal.

B. Deficiencias internas de los órganos del Congreso de la Unión

La debilidad endémica de los órganos del Poder Legislativo también tiene que ver con otras cuestiones, a saber:

1. La inexistencia de una auténtica "carrera parlamentaria";
2. La falta de personal profesional de apoyo para el desempeño de las funciones encomendadas por la Constitución al Congreso.^v y
3. La limitación de los recursos financieros puestos a disposición del Congreso de la Unión.ⁱ?

2. Catálogo de facultades de control del Congreso

Facultades del Congreso en general y de las Cámaras en lo particular

a. Poderes del Congreso

Los poderes del Congreso de mayor importancia respecto del Ejecutivo son los siguientes:

- 1) Revisar la cuenta pública del año precedente.
- 2) Examinar las cuentas presentadas cada año por el Ejecutivo.

490 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1994, p. 31.

491 Conforme al último Presupuesto de Egresos de la Federación se dio al Legislativo un 50% del total, en tanto que al Ejecutivo se destinó el 98.7% del total. Cfr. González Oropeza, M., "Las comisiones del Congreso de la Unión en México", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1994, p. 84.

3) Determinar las bases para que el Ejecutivo pueda solicitar empréstitos garantizados por el Crédito de la Nación, aprobar dichos empréstitos, y reconocer y ordenar que se pague la deuda pública nacional.

Existen, además, algunas facultades que son propias de cada una de las Cámaras, que enunciaremos a continuación.

b. Poderes de la Cámara de Diputados

Los principales poderes de la Cámara de Diputados son los siguientes:

- Calificar la elección del presidente de la República;
- Aprobar el Presupuesto de Egresos anual;
- Declarar la procedencia del enjuiciamiento de los funcionarios que gozan de inmunidad constitucional, que hayan sido acusados de haber cometido un delito del orden común durante el término de sus funciones;
- Participar como órgano de acusación en el juicio político contra servidores públicos de la Federación (y, en ciertos casos, de aquéllos de los estados).

c. Facultades del Senado

En lo que concierne al Senado, éste participa de ciertos actos del Ejecutivo:

- Ratificación de las designaciones llevadas a cabo por el presidente de la República de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados de los tribunales administrativos y agrarios, de los agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y otros oficiales de alto rango de las fuerzas armadas, así como del procurador general de la República."?
- Ratificación de los tratados y convenios internacionales celebrados por el presidente.
- Erigirse en jurado de sentencia durante el procedimiento de juicio político contra servidores públicos de la Federación (y, en ciertos casos, de aquéllos de los estados).

11. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

De manera general, los órganos legislativos ejercen un control del Ejecutivo a través del procedimiento legislativo. Es con motivo de la discusión de los proyectos de ley, y particularmente de los proyectos de leyes de finanzas (Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos) cuando, los legisladores se permiten criticar la gestión de la administración. Los órganos legislativos se convierten por esta vía en órganos de control de la actividad de la administración.⁴⁹³

En México, el Congreso puede utilizar sus atribuciones legislativas para fijar ciertos límites a la acción del Ejecutivo. El constitucionalista Manuel Barquín explica que, haciendo a un lado el contenido del artículo 73 constitucional, debemos centrar nuestra atención sobre los poderes del Congreso consagrados en los artículos 49 y 131 de la Constitución (que fijan las condiciones de la autorización para declarar el estado de urgencia y la delegación de facultades legislativas a favor del jefe del Ejecutivo).⁴⁹⁴

A pesar de esta panoplia de instrumentos puestos a disposición del Legislativo, en el sistema constitucional mexicano, el presidente de la República juega un papel muy importante en la elaboración de las leyes: él tiene derecho de proponer iniciativas de ley; a tal efecto, dispone de una importante estructura administrativa y de los servicios de la Presidencia de la República.

Por otra parte, dada la existencia de un partido mayoritario, los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo a las Cámaras son casi siempre aprobados por el Congreso, dominado por el Partido Revolucionario Institucional.⁴⁹⁵ pero, como lo hemos mencionado antes, a partir de las elecciones legislativas de 1988 la oposición ha realizado algunos progresos importantes; este hecho ha permitido reducir el margen de maniobra del partido dominante y del propio presidente.

493 Cfr. Barquín, Manuel, "El control del Senado sobre el Ejecutivo", *Estudiosjurídicos en torno a la Constitución mexicana*, México, UNAM, III, 1992, pp. 41 Y ss. Para este autor, las funciones legislativas del Congreso pueden tener una naturaleza "limitativa" (cuando precedan la acción del Ejecutivo y la condicen) o "correctiva" (cuando, *a posteriori*, se confirmen, a través de la edición de normas, las facultades previamente otorgadas al Ejecutivo).

494 *Idem*.

495 Por otra parte, el presidente y sus colaboradores hacen un uso exagerado de sus facultades reglamentarias. De ahí resulta que casi la totalidad de la legislación dimana del Poder Ejecutivo. Para el dr. Manuel González Oropeza "el reglamento, o normas técnicas, como se le ha querido llamar, compite y supera a las leyes". Cfr. *op. cit. supra*, nota 491, p. 84.

III. OTROS MECANISMOS DE CONTROL

1. Ratificación de designaciones

La Constitución autoriza al presidente de la República a hacer una serie de designaciones; alguna de las cuales requiere la ratificación del Senado de la República.^f"

El artículo 76, fracción segunda, dice que dicha ratificación es obligatoria tratándose de la designación: del 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.

2. Ratificación de las convenciones y tratados internacionales

Es al presidente de la República a quien corresponde la dirección de las negociaciones internacionales y la celebración de tratados y convenciones con otros Estados soberanos. Sin embargo, estos tratados y convenciones, para ser incorporados al sistema jurídico mexicano, requieren la ratificación del Senado (*cfr.* artículos 89-X y 76-Y, de la Constitución mexicana).

Por otra parte, desde 1977, el análisis de la política exterior del país forma parte de las competencias exclusivas del Senado.

3. Responsabilidad de funcionarios

En México, el Congreso de la Unión realiza la función jurisdiccional respecto de los altos funcionarios federales, de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial federal y de los miembros del propio Congreso de la Unión.

Dada la naturaleza presidencial de nuestro sistema constitucional, los secretarios de Estado únicamente son responsables ante el presidente de la República. De ahí que no se les pueda someter a procedimientos tales como las mociones de censura, quedando únicamente abierta la vía del juicio de responsabilidad política de los secretarios de Estado y de otros

⁴⁹⁶ *Cfr.* también el artículo 89, fracción 11. Por cuanto a la Comisión Permanente, véanse los artículos 89-XVIII y 79-VII.

altos funcionarios de la administración, previsto en el título cuarto de la Constitución mexicana."?

En virtud de este régimen de responsabilidad, las Cámaras del Congreso son competentes para pronunciarse en dos casos distintos: el primero es el "juicio de responsabilidad política"; el segundo es el retiro de la inmunidad procedural de la que gozan ciertos funcionarios.

A. La responsabilidad política

Se trata de la facultad prevista en favor de la Cámara de Diputados para someter a juicio a una serie de altos funcionarios por la comisión de infracciones graves de carácter político, previstas expresamente por las leyes. La responsabilidad política se determina a través del juicio político.

Este último es descrito por Antonio Riva Palacícr" como "el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".⁴⁹⁹

a. Naturaleza del juicio político

El juicio político que existe en nuestro sistema constitucional se inspiró en la institución del *Impeachment*, en la modalidad usada en el derecho de los Estados Unidos de América.s?" Para el doctor Héctor Fix-Zamudio.>" el juicio político constituye uno de los cinco instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos, de carácter jurisdiccional, sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales. Las otras cuatro garantías constitucionales son: las controver-

497 La ley reglamentaria de este título es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982.

498 Cfr. Riva Palacio, Antonio, "Juicio Político", *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP, 1984, p. 82.

499 En otra descripción, Fauzi Hamdam afirma que: "El juicio político se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y la importancia de la función pública, debe ser juzgado por un órgano jurisdiccional especial", cfr. "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, 1983, p. 245.

500 El doctor Héctor Fix-Zamudio señala que: "El sistema norteamericano fue establecido por el artículo 1, sección III, inciso e, de la Constitución federal de 1787". Cfr. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrua, 1984, p. 63.

501 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 121-133.

sias constitucionales, el juicio de amparo, el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia y la instancia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.^r"

b. Sujetos

El artículo 110 de la Constitución federal menciona los funcionarios que pueden ser sometidos al juicio. Entre ellos se encuentran^v los funcionarios del Poder Ejecutivo federal, tanto los de la administración centralizada (secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador de justicia del Distrito Federal), como los directores de organismos descentralizados, empresas públicas y entidades de la administración "paraestatal".

c. Causas del juicio político

El artículo 109 de la Constitución señala en forma breve que el citado juicio procede en contra de los funcionarios señalados en el artículo 110 de la misma carta fundamental, "cuando, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

La LFRSP, en su artículo 7º, enumera en ocho fracciones una lista de las que, a juicio del legislador, constituyen conductas que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Estas pueden ser divididas en cuatro sectores:

1. El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (fracciones 1 y 11);
2. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio;⁵⁰⁴
3. La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones de carácter grave "cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la

⁵⁰² En el mismo sentido, los constitucionalistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo señalan que: "El juicio de responsabilidad política, entendido como garantía constitucional, tiene como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometiera en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de todo servidor público". Gjr., "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991.

⁵⁰³ Cfr. Constitución federal, artículo 110 y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 5.

⁵⁰⁴ Fracciones III y IV.

misma, a la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".⁵⁰⁵

4. Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal. Sin embargo, no procede el juicio político por la simple expresión de ideas (fracción VIII y último párrafo de artículo 7º, LFRSP).

d. Órganos

La Cámara de Diputados tiene como una de sus facultades exclusivas la de actuar como "órgano de acusación" en los juicios políticos que se instauren contra los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución.^{1"}

Por lo que respecta al Senado, éste posee de forma exclusiva la facultad de constituirse en jurado de sentencia "para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho", en los términos del artículo **110** de la Constitución.^{?"}

En términos generales, se trata de un procedimiento en el que predomina la publicidad de las actuaciones^{1"} y que introduce algunos elementos de oralidad, y que, en general, respeta la garantía de audiencia que concede la Constitución mexicana en su artículo 14. Por cuanto a lo no previsto por la LFRSP en todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, el artículo 45 de la misma prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal. La crítica más fuerte que hace al procedimiento radica en el papel preponderante que se otorga a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones.P?

505 Fracciones V, VI YVII.

506 Artículo 74, fracción V, párrafo segundo de la Constitución mexicana.

507 Artículo 76, fracción VII de la Constitución.

508 Cfr. artículo 41 LFRSP.

509 Cfr. "La reforma al título IV de la Constitución mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, 1983, p. 177. "El artículo 110 incurre (oo) en el error de conceder a la Cámara de Diputados no sólo la función de seguir el procedimiento, sino de resolver de hecho sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado".

e. Procedimiento

1) *Inicio.* Denuncia y dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados. Según el artículo 12 de la LFRSP, todo ciudadano puede "bajo su estricta responsabilidad y mediante los elementos de prueba", presentar la denuncia ante la Cámara de Diputados. El juicio político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo comisión o cargo, y dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones.

La denuncia debe presentarse por escrito y deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales. Las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

Una vez que haya sido ratificada la denuncia dentro del plazo fijado, ésta deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba, a las comisiones de gobernación, justicia y puntos constitucionales de esa Asamblea. Dichas comisiones deberán emitir un dictamen que resuelva sobre la procedencia de la denuncia y sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 110 de la Constitución.^{s!}"

En caso de que en el dictamen correspondiente se concluya la necesidad de iniciar el procedimiento, la denuncia se turnará a la sección instructora de la Cámara.

2) *Instrucción del asunto.* Una vez recibida la denuncia, la sección instructora procede a practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible responsabilidad del funcionario acusado, quien tiene derecho a participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le notificará, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

— La ley no menciona los medios de prueba que pueden ser utilizados en el procedimiento,"!^{5!} sólo menciona que el denunciante, el acusado y la propia sección instructora podrán ofrecer pruebas. El plazo para la presentación de las probanzas es de treinta días naturales, pudiendo ser ampliado.

^{5!}o Que se refiere al carácter del funcionario acusado y de la conducta que motivó la denuncia.

^{5!!} En este caso, se deberá aplicar lo prescrito por el Código Federal de Procedimientos Penales.

- Alegatos. Una vez cerrada la fase de instrucción, se correrá trasladado al denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos al acusado y a la defensa para que准备n sus alegatos, que deberán presentarse por escrito en un plazo de doce días naturales contados a partir del cierre de la instrucción.>"
- Conclusiones de la sección instructora. Una vez concluida la sustanciación del expediente (al cierre del periodo de alegatos), la sección de instrucción, procederá a la redacción de sus conclusiones con base en el expediente, debiendo fundar y motivar su decisión sobre la conclusión- " o la continuación o la del procedimiento.

En este último supuesto, se deberá proponer un proyecto de decisión que declare que fueron comprobados legalmente la conducta o el hecho que motivó el procedimiento, y que existe probable responsabilidad del funcionario sometido a juicio, debiendo proponer la sanción aplicable en los términos del artículo 8° de la LFRSP.⁵¹⁴

Después de emitidas las conclusiones de la sección de instrucción, éstas se turnan al presidente de la Cámara, para que convoque a los diputados a reunirse para resolver sobre la imputación. A la sesión correspondiente, se citará al denunciante y al acusado para que aleguen.

3) Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del funcionario enjuiciado. Llegado el día de la sesión, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, a las conclusiones de la sección encargada de la instrucción y se permitirá formular alegatos tanto al denunciante como al acusado y a su defensor. Una vez producidos los alegatos, las partes deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones de la sección instructora. La resolución de la Cámara deberá ser sometida a votación y deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Si la Cámara de Diputados se pronuncia por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado

⁵¹² Cfr. artículo 15 LFRSP.

⁵¹³ En caso de que se considere que no ha lugar a proceder en contra del enjuiciado por considerarlo inocente.

⁵¹⁴ La sección instructora dispone de un plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la presentación de la denuncia, para instruir el caso, formular sus conclusiones y entregarlas a los secretarios de la Cámara. Excepcionalmente, se le podrá conceder una ampliación del mismo que no será mayor de 15 días.

de la República a través de una comisión de tres diputados. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. En el supuesto contrario, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión.

4) *Procedimiento ante el Senado.* La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que aquel que se desarrolla ante la Cámara de Diputados.

1º Inicio: recepción de las conclusiones de la Cámara de Diputados. Despues de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la sección de enjuiciamiento del mismo.

2º Alegatos. La citada sección citará a la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro del término de cinco días naturales posteriores al del emplazamiento.

3º Conclusiones de la sección de enjuiciamiento. Éstas deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración, deberán tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. Las conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción que será impuesta, deberán expresar las normas legales que las sustentan.

La sección de enjuiciamiento puede escuchar a la comisión acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte. También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones. La sección deberá entregar sus conclusiones a la Secretaría de la Cámara Alta.

4º Audiencia final y resolución de la Cámara de Senadores. Una vez recibidas las conclusiones de la sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en jurado de sentencia dentro del plazo de 24 horas, contadas a partir de la entrega de las conclusiones,⁵¹⁵ debiendo convocar a la audiencia tanto a la comisión de acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor.

En la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en jurado de sentencia. Acto seguido, se dará lectura a las

⁵¹⁵ En el caso de gobernadores, diputados locales y magistrados de **tribunales superiores**, la audiencia se celebrará dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones, cfr. artículo 24 LFRSP, último párrafo.

conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá el uso de la palabra a la comisión de acusación, al acusado y a su defensor.

Después, tanto el acusado como su defensor deberán retirarse de la audiencia, debiendo permanecer la comisión de acusación. A continuación, se procederá a discutir y votar las conclusiones. Una vez que hayan sido aprobados los puntos del acuerdo correspondiente, el presidente hará la declaratoria respectiva. En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.^{t"}

Las resoluciones que emitan ambas Cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas."⁵¹⁶ La decisión final puede ser absolutoria o de condena. En este caso, se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla (Cámaras, Suprema Corte de Justicia u órganos administrativos) y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

f Sanciones

La sanción pronunciada por el Senado de la República al término del procedimiento puede consistir en la destitución del funcionario o en la inhabilitación para ocupar puestos en la administración.

1) Destitución. Esta sanción consiste en privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo.⁵¹⁷

La destitución, además del cargo o puesto, priva al servidor público de "los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes". El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe sobre su gestión.⁵¹⁸

2) Inhabilitación.⁵¹⁹ El artículo 8º dispone que: "También podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público". Para el profesor Elisur Arteaga!⁵²⁰ ésta es una

516 Según el artículo 39, LFRSP, no podrán votar en ningún caso los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación ni aquellos que hayan aceptado el cargo de defensor.

517 Cfr. artículo 110 de la Constitución, y 30 de la LFRSP.

518 Para el Diccionario de la Real Academia, destituir es "separar a uno de su cargo como corrección o castigo".

519 Cfr. Arteaga Nava, Elisur, "Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político", *Alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto, 1991, p. 68.

520 Según el Diccionario de la Real Academia, inhabilitar es "declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos".

521 Cfr. op. cit. supra, penúltima nota, p. 69.

modalidad de la suspensión de derechos contenida en el artículo 38, fracción VI, de la Constitución federal.^{V'} La intensidad de la sanción puede ser modulada según la gravedad de la conducta sujeta a juicio. Así, el artículo 8° de la LFRSP señala que ésta podrá ser desde un año hasta veinte años.

B. El retiro de la inmunidad

Corresponde a la Cámara de Diputados la facultad de declarar la procedencia y el inicio del procedimiento penal contra los altos funcionarios que gozan de la inmunidad, que hayan sido acusados de haber cometido un delito de orden común durante el periodo de sus funciones. El procedimiento se encuentra previsto en el artículo 111 de la Constitución mexicana.^{v"}

Es el Ministerio Público quien debe solicitar el retiro de la inmunidad ante la Cámara de los Diputados. La sección de instrucción de esta Asamblea deberá instruir el asunto y preparar un proyecto de declaración que deberá ser examinado en sesión plenaria. Toda decisión al respecto deberá ser tomada por mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión especial.^{V"} El procedimiento seguido para el desafuero es el mismo que aquél utilizado en la primera fase del juicio político, a cuya lectura remitimos.

4. Salida del presidente de la República del territorio mexicano

Para que el presidente de la República pueda abandonar el territorio nacional requiere la autorización previa del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso (artículo 88 de la Constitución).

522 Artículo 38. "Los derechos o prerrogativas políticas se pierden: VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa sanción".

523 Diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, los procuradores general de la República y del Distrito Federal

524 En la práctica, el procedimiento ha sido puesto en marcha en varias ocasiones. El caso más célebre fue el proceso seguido en 1983 al antiguo director de la empresa pública más importante del país: "Petróleos Mexicanos", que desembocó en su condenación a seis años de prisión por desvío de fondos.

IV. EL CONTROL DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO

1. Comisiones ordinarias de tipo permanente

Este tipo de comisiones existen en las dos Cámaras del Congreso federal.

Al respecto, el artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso general dispone que "para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución". En ambas Cámaras se pueden crear hasta 52 comisiones permanentes (*cfr.* artículo 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

A. Comisiones de la Cámara de Diputados

Actualmente, existe una cincuentena de comisiones en la Cámara de Diputados.

Entre estas comisiones debemos citar la comisión de investigación que ejerce una función de control y de vigilancia del gobierno y de la administración.

Desde 1977, las comisiones ordinarias (permanentes) de la Cámara de Diputados son multipartitas.⁵²⁵ Pero es necesario dotarlas de poderes de investigación parecidos a los que poseen las comisiones del Congreso de Estados Unidos.

B. Comisiones del Senado

Menos numerosas que aquellas de la Cámara de Diputados, las comisiones permanentes del Senado tienen algunas atribuciones exclusivas: en materia de información del Congreso, los artículos 101 Y 102 de la Ley Orgánica del Congreso autorizan a los presidentes de las comisiones del Senado a solicitar la comunicación⁵²⁶ de los documentos pertenecientes a las oficinas administrativas, así como para organizar reuniones con los funcionarios a fin de ilustrar su opinión (atribuciones que no poseen las

525 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del 23 mayo 1979, dispone en su artículo 55 que las "comisiones ordinarias" serán integradas por 17 diputados designados por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión. Añade el citado precepto que "las citadas comisiones deben garantizar la representación de los diversos grupos parlamentarios".

comisiones de la Cámara de Diputados). La inobservancia de estas reglas por parte de las autoridades administrativas puede dar lugar a una queja ante el presidente de la República, y puede provocar la responsabilidad del funcionario infractor.

C. Observaciones sobre el funcionamiento de las Cámaras

En la práctica, las comisiones permanentes de las Cámaras trabajan de una forma más o menos regular para controlar el funcionamiento del conjunto de la administración, pero ellas tienen poderes de investigación limitados; además, ellas no ejercen sus poderes para convocar a los funcionarios que en la realidad, pueden sustraerse a la actividad de las comisiones.

Para hacer más eficaz el sistema sería necesario dotar a las comisiones permanentes de poderes de investigación similares a los que poseen dichos órganos congresionales en Estados Unidos.>"

En México, una regla de este tipo no exigiría una reforma al texto de la Constitución. Ésta es la opinión del constitucionalista Manuel Barquín, para quien sería suficiente con reformar la Ley Orgánica del Congreso para dotar a las comisiones permanentes de poderes de investigación. Esta reforma no podría ser objeto del veto del presidente de la República, según el texto de artículo 70 de la Constitución.^{P?}

2. Comisiones de investigación

Es el artículo 93, tercer párrafo, de la Constitución el que prevé la facultad de investigar:

Las Cámaras, a petición de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad, en el caso del Senado, tienen la

526 Sobre este punto, la Constitución de Estados Unidos no autoriza de manera expresa al Congreso a controlar a la administración. Sin embargo, el Congreso, en ejercicio de *las facultades implícitas* ha establecido que: HA fin de contribuir el Congreso en su tarea de apreciar la aplicación de las leyes y de desarrollar las enmiendas a las leyes secundarias, las Comisiones permanentes de las Cámaras (Senado y Cámara de representantes), ejercerán una vigilancia permanente sobre la forma en la que las agencias administrativas ejecutan las leyes de la competencia de cada una de ellas", *Cfr.* Barquín, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, III, t. IX, 1982, p. 758.

527 *Idem.*

facultad de crear comisiones de investigación para examinar el funcionamiento de los órganos descentralizados y de las empresas públicas.

Por lo que toca al funcionamiento de los órganos descentralizados, el informe es público; pero en el caso de la segunda hipótesis, el único destinatario del informe es el presidente de la República.

Funcionamiento

1) Atribuciones. Las Comisiones de investigación poseen atribuciones muy limitadas pues, según el artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso: "Son Comisiones de investigación aquéllas que se forman para tratar los asuntos a los que hace referencia el artículo 93 de la Constitución".

Es decir, que ellas no son competentes más que para examinar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas públicas, excluyéndose de su campo de competencia el conjunto de la administración?"

2) Informes. Los resultados de las investigaciones son comunicados al Ejecutivo federal bajo la forma de un informe. Es el presidente quien decide las medidas que se deben tomar al término de las investigaciones. Esta atribución debe ser interpretada como el inicio de un proceso evolutivo de una verdadera función de control del Congreso sobre la administración, aunque ha sido recientemente cuando se empezó a utilizar esta atribución de las Cámaras (la de formar las comisiones de investigación).

V. INFORMES y AUDIENCIAS ^{DEL} EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO

En este apartado abordaremos la regulación de los informes y las comparecencias del presidente y de sus colaboradores ante los órganos del Poder Legislativo.

1. El informe anual del presidente de la República

Según el artículo 69 de la Constitución mexicana, el presidente de la República se encuentra obligado a presentar un informe anual, por escrito, sobre el estado de la administración federal.

El artículo 69 constitucional impone al presidente el deber de informar el Congreso, pues prevé que: "El presidente de la República deberá comparecer a la sesión inaugural del periodo ordinario del Congreso a fin de presentar un informe escrito sobre el estado de la administración del país".

Idéntica obligación tienen los secretarios de Estado y los jefes de "departamento administrativo".⁵²⁸

2. *Comparecencia de los miembros del gobierno*

Haciendo a un lado su deber de informar al Congreso sobre el estado de sus dependencias, el artículo 93, segundo párrafo de la Constitución abre la posibilidad para que las Cámaras del Congreso federal convoquen a los secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos con el fin de que éstos los informen ya sea con motivo de la discusión de un proyecto de ley, o ya sea del examen de un asunto que concierne a su administración.

Una reforma constitucional de 1974 agrega la posibilidad de convocar a los directores de los órganos descentralizados y a los directivos de las empresas públicas. La convocatoria puede dianar solamente de una de las Cámaras.

Una reforma posterior, introducida durante el periodo 1982-1988, impone a los funcionarios la obligación de comparecer personalmente ante las comisiones del Congreso. Anteriormente, ellos se contentaban con enviar informes por escrito. La reforma ha vuelto más "animado" el funcionamiento del sistema de comparecencias."⁵²⁹

El artículo 93 fue reformado en diciembre de 1994 para quedar así:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados 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.

528 En el texto del artículo 93 constitucional. *Cfr.* Valadés, Diego, "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 259 Yss.

529 *Idem.*

En general, el Congreso hace un uso prudente, pero creciente, de esta prerrogativa. Se puede notar que existe un aumento del número de comparecencias y de reuniones de trabajo entre las comisiones del Congreso y los funcionarios federales. P?

Este sistema de comparecencias no se encuentra, sin embargo, al abrigo de la crítica. Primeramente, es útil señalar la ausencia de reglas claras y detalladas sobre la comparecencia de los funcionarios y sobre las preguntas de los diputados – a diferencia de otros países-.⁵³¹ Además, como en otros sistemas de gobierno, se tiene la impresión de que es un mecanismo destinado a un uso excepcional. En fin, para los representantes de la oposición, las comparecencias se han revelado como un medio de ejercer una cierta presión sobre la mayoría y para hacer escuchar su voz a través de la cobertura que, de los trabajos del Congreso, realiza la prensa.

VI. CONTROL DEL PRESUPUESTO

En materia de control presupuestario, el Poder Legislativo debe aprobar tres documentos. Estos son la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública Anual (artículo 74-IV de la Constitución).

1. Las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal son enviadas por el presidente de la República a las Cámaras para que éstas las aprueben.

2. El examen, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Distrito Federal es una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados. El Presupuesto es un documento compuesto por diversas partidas de créditos que se ponen a disposición de los Poderes Legislativo y Judicial, de las secretarías y departamentos administrativos, de los órganos descentralizados del Estado y de las empresas públicas. El documento también contiene una estimación del monto de Egresos destinado a las inversiones y al pago de la deuda pública.

530 Comparecencias en México. En el periodo 1917-1970 hubo 6\; en tanto que en el periodo 1970-1988 se registraron 81. Es decir, que en 18 años fueron mucho más numerosas que durante los primeros 53 años de vida de la Constitución mexicana.

531 Cfr. Barquín, Manuel, *op. cit. supra*, nota 526. "La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo", pp. 568 Yss.

3. La revisión de la Cuenta Pública tiene como finalidad analizar los resultados de la gestión financiera: se trata de verificar la concordancia de los egresos realizados respecto de los criterios y objetivos fijados en los programas gubernamentales. En caso que exista una discordancia entre las sumas gastadas y las partidas del Presupuesto de Egresos o de que resulte imposible verificar su exactitud, se debe proceder a fincar las responsabilidades que resulten (artículo 74-IV).

Esta función se realiza a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la que hablaremos con más detalle en el siguiente capítulo.

VII. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El estudio del control parlamentario en México nos ha mostrado que, en la práctica, el Congreso de la Unión hace un uso bastante limitado de las competencias que le confiere el texto de la Constitución mexicana. La realidad del sistema político mexicano, caracterizado por la dominación de un partido sobre una oposición política desarticulada y atomizada, hace aparecer más formal que real el mecanismo de los *"checks and balances"* copiado del sistema constitucional de los Estados Unidos de América.

Se requiere consolidar un sistema de control externo de las finanzas públicas de la Federación, de los organismos descentralizados y de las empresas públicas. Para lograrlo será necesario otorgar a los órganos de control una verdadera autonomía.⁵³²

Para superar el nivel del trabajo parlamentario se han propuesto algunas reformas constitucionales y legales, de entre las que destacan:

10 Dar a los congresistas la posibilidad de reelección para el periodo inmediato de la Legislatura. Esta medida se insertaría dentro de una estrategia para el desarrollo de la carrera parlamentaria.

2º Profesionalización de los órganos parlamentarios. Esta medida consiste en dotar a los órganos del Congreso de la Unión de un cuerpo de profesionales calificados para el desarrollo del trabajo parlamentario (procedimientos, formalidades, técnica legislativa, etcétera), así como un cuerpo de asesores en las distintas áreas del conocimiento (*v. gr.*, energía, ecología, por citar sólo dos de ellas).

532 En general, los jueces de los Tribunales de Cuentas gozan de las mismas inmunidades y de las garantías de independencia que los miembros de la Corte Suprema.