

Capítulo VI. Las comisiones de investigación en México a la luz de los recientes cambios en el Congreso de la Unión. Una propuesta de reforma	215
1. Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en México . .	215
A. La supremacía del Ejecutivo en México, sus causas	216
B. El debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo . .	219
2. Las facultades de control sobre la gestión administrativa. Visión crítica	225
3. Las comisiones investigadoras del Congreso	229
A. Precedentes	229
B. La regulación de las comisiones de investigación. El párrafo 3o. del artículo 93 constitucional	231
4. Integración y facultades de las comisiones de investigación de conformidad con la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General	233

CAPÍTULO VI. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN MÉXICO A LA LUZ DE LOS RECIENTES CAMBIOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. UNA PROPUESTA DE REFORMA

Quando un partido cohesionado y disciplinado posee la mayoría de las comisiones es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Excepcionalmente débil será si el mismo partido mantiene una posición dominante en la política nacional por un tiempo prolongado. Una posible explicación a esto la encontramos en que este tipo de partidos en el gobierno no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición y, por lo tanto, están menos dispuestos a reconocer derechos a las minorías; no sucede lo mismo con los partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse, algún día, en minorías.

Malcolm Shaw

1. LAS RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO EN MÉXICO

Antes de acometer el estudio específico de las comisiones de investigación en este país, es necesario hacer algunas puntualizaciones sobre el sistema político mexicano en virtud de que sus características y peculiaridades lo han singularizado cuando no particularizado. Estas observaciones discurrirán sobre dos temas, a saber: a) la supremacía del Ejecutivo en México, sus causas, y b) el debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo.

A. La supremacía del Ejecutivo en México, sus causas

Hemos dicho que el sistema presidencial nació en Estados Unidos y se estableció en la Constitución norteamericana de 1787. Así se instauró un tipo diferente de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo cuyo resultante fue el sistema presidencial clásico o puro,⁴⁶⁶ que más tarde, durante los siglos XIX y XX, se exportaría a toda América Latina.

La anterior afirmación no quiere decir, sin embargo, que en el resto de los países del continente americano dicho sistema funcione como en Estados Unidos pues, evidentemente, en este país el sistema presidencial no es la única pieza importante del sistema político un análisis más detenido del régimen presidencial norteamericano debe relacionarse, necesariamente, con factores extra jurídicos como el nivel cultural, la influencia de la opinión pública, la consolidación democrática del sistema y la estabilidad económica. En definitiva hay que analizarlo desde diversos aspectos entre ellos: políticos, sociales, económicos y culturales.

Estos últimos factores son los que, para nosotros, han mediatizado el desarrollo del sistema presidencial en América Latina y concretamente en México,⁴⁶⁷ estas situaciones lo han distanciado, considerablemente, del modelo original para adquirir sus particulares características.

⁴⁶⁶ Las principales características son: el Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno; el presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste; el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; ni éstos ni el presidente son políticamente responsables ante el Congreso; el presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; el presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso puede darle un voto de censura. Cfr. Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional", *Las humanidades en el siglo XX. El Derecho*, México, UNAM, 1976, p. 121. Similares son las tres notas características con las que Duverger distingue el régimen presidencial del parlamentario, *op. cit.*, pp. 150-151. Sobre el presidencialismo en Estados Unidos puede verse Clinton, Rossiter, *The American presidency*, New York, Harvest Book, 1960.

⁴⁶⁷ Resulta ilustrativa la clasificación, ya clásica, que Loewenstein hace de los sistemas presidenciales en América Latina en: presidencialismo puro, aquellos países que cumplen con las características anteriores; presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete; finalmente aquellos donde se trata de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporando elementos parlamentarios o admitiendo un Ejecutivo colegiado. Cfr. "La 'presidencia' fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 5, año II, México, 1949, p. 20. Sobre la reciente evolución del sistema presidencial en México puede verse: Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-148.

En México, el presidente de la República no es una pieza importante del sistema político, es “la pieza” esencial para el funcionamiento del mismo. La doctrina coincide en señalar que las causas del predominio del presidente en México son diversas, de las cuales destacan: *a)* ejercer sus poderes constitucionales, *b)* ser el jefe de la clase política, *c)* ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política, *d)* tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos,⁴⁶⁸ *e)* tener un poder real sobre los medios de comunicación masiva: prensa, cine, radio y, sobre todo, televisión,⁴⁶⁹ *f)* la institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él, *g)* las amplias facultades extra constitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas,⁴⁷⁰ *h)* el debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito político son casi nulas y seguramente están así frustrando su carrera política,⁴⁷¹ *i)* la estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Cfr. Camacho, Manuel, “Los nudos históricos del sistema político mexicano”. *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

⁴⁶⁹ La supeditación de la televisión a la voluntad presidencial se puede resumir citando las palabras del que fuera presidente de Televisa (el monopolio televisivo privado que posee cuatro de los siete canales nacionales) Emilio Azcárraga Milmo, quien en 1991 declaró lo siguiente: “Este consorcio televisivo se considera parte del sistema gubernamental y como tal apoya las campañas de los candidatos priistas. Lo he dicho públicamente, somos parte del sistema y el presidente de la República es el jefe máximo que tenemos.” *Unomásuno*, 30 de julio de 1991; citado por Meyer, Lorenzo, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LV, núm. 2, abril-junio, 1993, p. 61.

⁴⁷⁰ Cuenta la anécdota que el presidente Adolfo Ruiz Cortines acostumbraba decir “las cámaras y las gobernaturas son del presidente; los congresos locales de los gobernadores, y los municipios del pueblo”. Cfr. Alcocer V., Jorge, “Los partidos políticos y el Poder Legislativo (reflexiones a partir de la experiencia)”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 230. Según señala Enrique Krause, al establecerse el sistema político mexicano, el presidente en turno llegaría a nombrar secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, senadores, diputados, jueces, magistrados, gobernadores, al regente del Distrito Federal, secretarios de gobierno, embajadores y uno que otro presidente municipal. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997, p. 128.

⁴⁷¹ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1983, pp. 25-26.

⁴⁷² González Cosío, Arturo, “Notas para un estudio sobre el Estado mexicano”, *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, UNAM, 1972, p. 139. Moreno, Daniel, resume las causas principales del predominio presidencial así: *a)* dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial, *b)* las facultades extra constitucionales que tiene y la existencia de un partido semi-oficial. *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax, 1972, p. 402-403.

Esta lista puede ser más extensa pero de todas estas causas, que han fortalecido la imagen del presidente en México y que han convertido el régimen presidencial en un presidencialismo⁴⁷³ *sui generis*, conviene hacer unas breves consideraciones sobre el Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI) que ayudarán a comprender mejor el sistema político mexicano.

Algunos aspectos del sistema político mexicano no pueden entenderse sin el previo conocimiento del Partido Revolucionario Institucional, por dos causas fundamentales: la primera, todos los presidentes de la República posteriores a 1929 han sido miembros de este partido y, la segunda, porque en todas las legislaturas posrevolucionarias ha tenido mayoría (incluso absoluta) dicho partido. De esta manera la conformación de dos de los tres poderes⁴⁷⁴ del Estado mexicano se han nutrido del PRI que es, sin duda, la savia del sistema mexicano; sin él no puede entenderse el sistema político instaurado en México desde hace sesenta y seis años.

Del PRI⁴⁷⁵ se ha dicho que es un partido oficial, semi oficial, único, de Estado, totalitario, etcétera; lo cierto es que la clasificación más adecuada, fuera de la doctrina mexicana, ha sido la de Sartori al considerarlo como un partido hegemónico-pragmático, entendiéndolo por éste:

un partido que no permite la competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternancia; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad

473 Presidencialismo como lo entiende Duverger: "una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del Parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente", *op. cit.*, p. 152.

474 Sobre las relaciones que el Ejecutivo tiene con el Judicial, puede verse: Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano... cit.*, pp. 269-364.

475 El Partido Nacional Revolucionario, creado en 1929, fue uno de los grandes aciertos del general Plutarco Elías Calles, pues con éste no sólo logró la pacificación del país, después de la muerte de Álvaro Obregón, sino que además le permitió consolidar su poder durante el periodo llamado "maximato", que comprende los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (presidentes de extracción militar). Este partido cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana a finales del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1938) y éste a su vez se transformó en Partido Revolucionario Institucional (1946). Sobre el particular puede verse Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, SEP-Siglo XXI, 1986, y Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1981. De una manera más general y de la influencia del PRI en la vida nacional puede verse: González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 17a. ed., México, Era, 1986; o su versión en inglés *Democracy in México*, Oxford, University Press, 1970.

de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no.⁴⁷⁶

La anterior definición permite evaluar desde una perspectiva más objetiva cómo se ha ejercido el poder en México desde hace más de medio siglo. Es mediante el control de este partido como el presidente domina la acción de las instituciones que, en teoría, debían constituir los contrapesos a su poder. Sólo de esta manera puede entenderse que la Presidencia de la República venga siendo exclusividad del PRI y el sistema de integración del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores)⁴⁷⁷ conceda, “generosamente”, uno cuantos escaños a la oposición.

El partido hegemónico, y los factores antes señalados, han contribuido a la supremacía del presidente de la República y ello ha dado como resultado un sistema excesivamente centralizado en la toma de decisiones y un Poder Ejecutivo poco controlado, cuasi autoritario;⁴⁷⁸ es en relación con el Poder Legislativo en donde más lacerante ha sido el daño. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han expresado durante mucho tiempo en términos de subordinación,⁴⁷⁹ por parte de este último.

B. *El debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo*

En un sistema democrático el Parlamento cumple funciones muy importantes de instauración y protección de los derechos fundamentales, de fijación de políticas estatales o públicas, de fiscalización de los recursos públicos y de control del Ejecutivo —el control político ocupa, como hemos visto, un lugar fundamental en las actividades parlamentarias contemporá-

⁴⁷⁶ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 278-281.

⁴⁷⁷ En relación con los vínculos propios de esta cámara y el Poder Ejecutivo puede verse, Barquín Álvarez, Manuel, “El control del Senado sobre el Ejecutivo: Un equilibrio oscilante de poderes”, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 41-73.

⁴⁷⁸ Sobre las expresiones del autoritarismo en México puede verse Reyna, José Luis y Weinert, Richard (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.

⁴⁷⁹ En este orden de ideas una dura crítica como la que hace Jorge Alcocer V., puede ser ejemplificativa: “El PRI ha sido y es un instrumento al servicio del presidente, lo que condujo de manera irremediable a que el Poder Legislativo, dominado en forma apabullante a lo largo de seis décadas por el PRI, se convirtiera también en una fachada, en instrumento al servicio del presidente en turno, sometido, sin margen alguno, al presidencialismo autoritario que excluye por definición cualquier control o contrapeso”, *op. cit.*, p. 229.

neas—; además de ser el sitio más adecuado para la discusión política entre mayoría y oposición. En México ninguna de estas funciones ha sido, plenamente, desarrollada; esta situación es lo suficientemente seria y grave como para dejar que la inercia o la negligencia la conviertan en el *modus operandi* del hacer parlamentario.

Diversas son las causas que han debilitado las facultades del Congreso mexicano, veamos algunas sucintamente ya que su estudio detenido excede el ámbito de este trabajo.

La amplia facultad reglamentaria que posee el presidente y que se desprende de la interpretación de la fracción I del artículo 89 constitucional ha ido en vertiginoso ascenso; incluso cada vez son más los reglamentos con carácter autónomo —que no interpretan leyes federales— que materialmente rebasan el ámbito de la competencia delegada; se ha dejado a la vera la vieja y enmohecida maquinaria legislativa para favorecer, en aras de la modernidad, la bien aceiteada y moderna maquinaria ejecutiva que a golpe de reglamentos y circulares pretende ahora gobernar. Como ha señalado González Oropeza: “el reglamento o normas técnicas, como ahora se les ha querido llamar, compite y supera a las leyes. De seguir así, las circulares, acuerdos y demás instrumentos normativos de la administración pública serán la única norma positiva, y las leyes tenderán a desaparecer”.⁴⁸⁰

A lo anterior hay que añadir que en el sistema mexicano la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo es palpable, en virtud de que así lo establece la propia Constitución —a diferencia por ejemplo del modelo presidencial de los Estados Unidos—, que otorga al presidente de la República la facultad de iniciativa legislativa, potestad que ha venido ejerciendo casi en monopolio; se calcula que, hasta lo años ochenta, el noventa y ocho por ciento de las iniciativas legislativas provenían del Ejecutivo,⁴⁸¹ costumbre que casi nos ha hecho olvidar que dicha facultad también corresponde a los diputados y senadores así como a las legislaturas de los estados, según lo establece el artículo 71 constitucional.

A esta situación hay que agregar que generalmente tales iniciativas son aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustanciales, e incluso un gran número de ellas son aprobadas por unanimidad y por tanto sin apenas

⁴⁸⁰ González Oropeza, Manuel, “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El Poder legislativo en la actualidad...*, cit., p. 81.

⁴⁸¹ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano...*, cit., p. 48.

debate. Esta inercia, que fue la regla general durante los años setenta,⁴⁸² parece que tímidamente empieza a quebrarse.

Sin duda, la falta de debate en torno a los proyectos de ley ha causado dos graves lacras en el Congreso mexicano, por un lado los diputados y senadores no están acostumbrados a la discusión y argumentación política, al intercambio de ideas con el resto de los parlamentarios, entre otras cosas porque unas cámaras repletas de miembros de un mismo partido no tienen que concertar con, y/o ceder ante, la oposición; por otro lado, el escaso tiempo y la poca dedicación que muestran para estudiar los proyectos legislativos sometidos a su aprobación (en ocasiones es vergonzoso leer los argumentos, publicados en los *Diarios de Debates*, que algunos diputados o senadores sustentan para fundamentar su voto, discursos vacíos, escasamente preparados, cuando no carentes de coherencia y lógica, lo mismo si se trata de un proyecto de ley que de una reforma a la Constitución).

La anterior afirmación nos enlaza con otro elemento que ha contribuido al debilitamiento de las facultades del Legislativo que es la falta de apoyo técnico para los congresistas. Es tiempo de que el Poder Legislativo mexicano cuente con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones. Hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear, nada tiene que ver con los sofisticados *staff* o grupos asesores con que cuentan hoy la mayor parte de los parlamentos.⁴⁸³

Por citar sólo dos casos, territorialmente cercanos, Canadá cuenta con tres mil quinientos auxiliares parlamentarios; el Congreso de los Estados Unidos cuenta con veinte mil auxiliares. El costo de la asistencia de este personal es de casi dos mil millones de dólares.⁴⁸⁴

482 Esta situación Krause la resume así: "la pauta general para diputados y senadores era abstenerse de proponer iniciativas de ley y votar 'en bloque', 'al vapor', 'con dispensa de trámites', a favor de las [iniciativas] presentadas por el Ejecutivo", *op. cit.*, p. 131.

483 Sobre este tema puede verse Rodríguez y Rodríguez, J. Jesús, "Servicios de apoyo para el trabajo parlamentario"; Avril, Pierre, "Estructura y servicios de apoyo al trabajo legislativo, los auxiliares de la labor legislativa"; Berlín Valenzuela, Francisco, "Estructura y servicios de apoyo al trabajo legislativo", todos ellos en *El Poder Legislativo en la actualidad...* *cit.*, pp. 189-193, 195-211 y 159-172 respectivamente. Del último autor, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

484 En 1991 cada miembro de la Asamblea de Representantes recibió 475,000 dólares para su grupo de asesores, presupuesto que les permitía contratar hasta 22 miembros. Además, dentro del Congreso

En el ámbito de lo económico, la idea que antecede nos vincula inmediatamente con otra; es preciso señalar que al Congreso mexicano no siempre se le asignan los recursos necesarios para cumplir dignamente su labor; “según el Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1994, la asignación al Poder Legislativo federal fue una cifra irrisoria del 0.50% del monto total presupuestario, mientras que el Poder Ejecutivo absorbe el 98.7%”.⁴⁸⁵

Una causa más que ha provocado el debilitamiento del Poder Legislativo, ha sido el constante ejercicio de las llamadas facultades metaconstitucionales o extraconstitucionales que posee el presidente de la República para designar a candidatos de su partido a ocupar puestos de elección popular. Es decir, la participación de éste en el proceso de selección de los candidatos a diputados y senadores —que es, dicho sea de paso, muy complicado por las duras negociación que se dan entre los diversos sectores del PRI—, respecto de los cuales el presidente es vértice de la contienda y expresa sus reservas en relación a los elegidos⁴⁸⁶ (el coloquialmente conocido “palomeo”),⁴⁸⁷ situación ésta que, sin lugar a duda, vincula de una manera casi automática a los futuros diputados y senadores con la voluntad presidencial, lo que al aprobar una ley o reforma constitucional condiciona, en muchas ocasiones, su voto.

Un factor decisivo que ha propiciado el debilitamiento del Poder Legislativo en México es la falta de una carrera parlamentaria. Al contrario de lo que sucedió con la reelección presidencial, que se proscribió del ordenamiento en 1933, y que encontró una justificación en los excesos de los presidentes de la República (especialmente en las secuelas que dejó la dictadura del general Porfirio Díaz), la no reelección inmediata de los representantes del pueblo en todos los congresos mexicanos no contó con

han sido creados cuerpos de expertos para asesorar en temas técnicos y económicos como las oficinas de Presupuestos y de Educación y Tecnología o el Servicio de Investigación (formalmente el Servicio de Consulta Legislativa) relacionado con la Biblioteca del Congreso y la Oficina General de Contaduría, un organismo que revisa las acciones del Ejecutivo y las reporta al Congreso. Aproximadamente son diez mil personas las que trabajan para estos organismos, que son una importante fuente de información objetiva. Cfr. Rose-Ackerman, Susan, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos”, *El Poder Legislativo en la actualidad...*, cit., pp. 93-94.

⁴⁸⁵ González Oropeza, Manuel, “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El Poder Legislativo en la actualidad...*, cit., p. 84.

⁴⁸⁶ Algunas apreciaciones interesantes sobre el tema pueden verse en Andrea Sánchez, Francisco José de, “Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo”. *El sistema presidencial mexicano...*, cit., p. 413.

⁴⁸⁷ Una serie de anécdotas sobre este particular pueden verse en Krause, Enrique, *op. cit.*, pp. 130, 191, etcétera.

ninguna justificación, cuando fue prohibida en el ordenamiento en 1934.⁴⁸⁸ Lo más coherente para fortalecer al Legislativo es, creemos, dotarle de suficiente autonomía y estabilidad. Los diputados y senadores sólo deben sentirse vinculados directamente con su electorado, sólo éstos deben decidir, con su voto, quién ha desempeñado acertadamente su labor y quién no. El parlamentario debe encontrar apoyo en su electorado y además responder políticamente ante él. La falta de reelección inmediata no sólo debilita, cuando no anula, el sentido de responsabilidad política, sino que incluso elimina los alicientes para que los parlamentarios se especialicen o desarrollen técnicas legislativas; es casi una condena a ser un eterno novato o aprendiz de parlamentario.⁴⁸⁹ Sin carrera parlamentaria ningún parlamentario tiene motivos para actuar independientemente ya que pronto todos los legisladores deberán buscar otra ocupación.

La férrea disciplina partidista que impone el líder de la cámara a los restantes diputados priistas, a través de la línea de votación, ha sido otro factor constante de subordinación del Legislativo al Ejecutivo. Son muchos los casos, sobre todos aquellos en los que existe un especial interés por el Ejecutivo, en los que se suele recurrir a la disciplina de partido para obtener el apoyo necesario de los legisladores del partido mayoritario, pocas han sido las disidencias en este sentido. Cuando el proyecto que se discute tiene trascendencia e interés para la política que aplica el Ejecutivo el “mayoritario” es la regla general.

⁴⁸⁸ El espíritu de esta reforma lo encontramos en el acuerdo formulado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (antecedente del PRI) que aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la no reelección a la declaración de principios de este partido. De esta manera se modificaron entre otros los artículos 51, 55, 56 a 59 constitucionales en los que se encuentran las reglas aplicables a las condiciones de diputado. *Cfr.* Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, p. 185.

⁴⁸⁹ De los 4,227 miembros del PRI que han pasado por la Cámara de Diputados desde 1993 hasta la fecha, sólo 379 (es decir el 9%) fueron reelegidos, y de ellos, 316 solamente lo hicieron una vez, 49 dos veces, 13 tres veces y uno sólo se reeligió cinco veces (el líder obrero Blas Chumacero). En el Partido Acción Nacional, las cosas no son muy diferentes, de los 455 diputados con que ha contado dicho partido desde la XL Legislatura (1964-1949), sólo 52 (el 11%) han sido reelectos una o más veces: 35 se reeligieron tres veces. Por lo demás, gran parte de diputados que se reeligen lo hacen generalmente tres o cuatro periodos después de que fueron diputados por primera vez, es decir, no se reeligen inmediatamente después de superar la restricción constitucional, lo cual dificulta enormemente el seguimiento de las agendas legislativas (esto suponiendo que, cada vez que se reeligen, los diputados regresan a las comisiones de que fueron miembros en las legislaturas anteriores). Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, p. 176.

La costumbre reiterada de que los líderes o representantes de centrales campesinas, sindicatos o gremios patronales sean diputados o senadores han desvirtuado el sistema representativo en tanto que ha adquirido cierto carácter corporativista. Desde este punto de vista parece necesario, como ha señalado Orozco Henríquez, establecer incompatibilidades para el ejercicio de ambos cargos.⁴⁹⁰ A lo anterior ha contribuido notablemente la figura de la suplencia⁴⁹¹ que ha promovido la práctica negativa de que los diputados propietarios se dediquen a cualesquiera otras actividades, a la vez que conservan sus diputaciones como una reserva burocrática.

Finalmente y mención aparte merece el sistema electoral que desde su creación ha beneficiado, a pesar de las múltiples reformas, a las mayorías parlamentarias retrasando el proceso de arribo y fortalecimiento de la oposición en el Congreso de la Unión. El resultado de dicho sistema es que la mayor parte de las legislaturas de la segunda mitad del presente siglo han sido mayoritariamente para el PRI.⁴⁹²

De estas y otras maneras, que preferimos se diluyan en un largo etcétera, el Congreso mexicano ha dejado de ser —como debería serlo— un protagonista activo y motor principal de la vida democrática mexicana, dejándose invadir funciones que le son propias por un poder al que no le corresponden y no debe realizar.

No somos opuestos al sistema presidencial, pues creemos que un Ejecutivo fuerte no es en sí mismo antidemocrático, lo que creemos es que en un

⁴⁹⁰ Orozco Henríquez entiende que la misma incompatibilidad debe operar para aquellas personas que se desarrollan como contratistas de la administración pública, situación que ya sucede en otros sistemas latinoamericanos. "Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México", *Problemas actuales del derecho...*, cit., p. 293.

⁴⁹¹ Esta institución nace con la idea de que los diputados de una asamblea legislativa representan al distrito que los eligió y que de faltar éstos a su cargo, por cualquier motivo, el distrito al que representan se verá privado de voz y voto si no existiera un diputado suplente, pero la suplencia ha perdido su fundamento original por cuanto que la propia Constitución mexicana no reconoce el concepto distrital de la representación, sino que considera que los distritos electorales existen sólo por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales. Cfr. Andrea Sánchez, Francisco José de, "Comentario al artículo 51", *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, 1992, pp. 220-222.

⁴⁹² Vid. *infra* página 275 el cuadro que hemos elaborado sobre el arribo de la oposición en la Cámara de Diputados entre 1988 y 1997. (Hemos aludido sólo a ésta porque la Cámara de Senadores ha sido mayoritariamente priista hasta la LIV Legislatura en la que ingresaron 4 senadores de oposición y después de las recientes elecciones de 1997 siguen contando con mayoría.) Sobre este tema puede verse VV. AA., "La oposición política en México", *Anuario Jurídico XVIII*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

Estado democrático ningún poder debe estar exento de controles. Al Congreso mexicano le corresponde la labor de reforzar, a través de su producción normativa y de un control riguroso del Ejecutivo, las potestades que se ha negado asimismo en aras de un mal entendido presidencialismo que lo ha convertido en un “apéndice donde se libran las batallas ya decididas por la oficina del presidente de la República en turno”.⁴⁹³ En este contexto es difícil hablar de un serio y riguroso control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

2. LAS FACULTADES DE CONTROL SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA. VISIÓN CRÍTICA

La Constitución mexicana establece diversos mecanismos ejercitables por el Congreso para fiscalizar la gestión administrativa; a continuación haremos una breve síntesis que nos servirá de preámbulo al estudio de las comisiones investigación en México.

Para acometer más claramente el tema lo dividiremos en dos partes, en la primera de ellas abordaremos los *mecanismos de tipo económico* con que cuenta el Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo, y en la segunda el resto de los instrumentos que la doctrina ha reconocido como *controles posteriores o correctivos*. Antes de iniciar este estudio es necesario dejar claro nuestro escepticismo sobre la efectividad que han tenido estos instrumentos para controlar eficazmente la acción del gobierno; estos instrumentos se encuentran mediatizados, carentes de eficacia pues para ser efectivos es necesaria una representación pluralista en el Congreso que hoy no existe.⁴⁹⁴

Los *controles económicos* comprenden la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la revisión de la Cuenta Pública. La Constitución establece que corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

⁴⁹³ González Oropeza, Manuel, “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, *El poder legislativo en la actualidad...*, cit., p. 81.

⁴⁹⁴ La razón esencial y fundamentalmente comprensible de la inutilidad de los medios de control de carácter legislativo sobre el Ejecutivo, radica en la composición del Congreso que, hasta hace muy poco, se integraba por un porcentaje hegemónico del PRI. Vid. en el mismo sentido Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de división de poderes en la Constitución mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, p. 673.

cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha cámara (artículo 74 fracción IV).

Dentro de estos controles tenemos que agregar que la Ley Fundamental (artículo 73 fracción VIII) reconoce que corresponde al Congreso de la Unión dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar éstos, para reconocer y pagar la deuda nacional.

Finalmente la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda⁴⁹⁵ aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Como puede verse, a grandes rasgos, estos controles financieros tienen por objeto supervisar el ejercicio del llamado “poder de la bolsa”, es decir, qué se gasta y cómo se gasta. La Contaduría Mayor de Hacienda es —o debería ser— un órgano efectivo de control que impidiera el despilfarro del dinero público, que hasta nuestros días ha sido una costumbre reiterada por los gobiernos. El contador mayor de Hacienda ha sido siempre —salvo en la LVI Legislatura que fue diputado de la oposición— un miembro del partido hegemónico lo que resta eficacia a este control pues existe una comunidad de intereses entre dicho representante y el gobierno respectivo.

En el segundo grupo de controles, que Orozco Henríquez llama posteriores o correctivos,⁴⁹⁶ se comprenden el informe presidencial, las compa-

⁴⁹⁵ Es un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal. Como autoridad ejecutiva se encuentra el contador mayor, el cual es designado por la Cámara de Diputados a propuesta de la Comisión de Vigilancia. El contador mayor será inamovible durante el término de ocho años, pudiendo prorrogarse el encargo por igual tiempo (artículos 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

⁴⁹⁶ Orozco Henríquez, Jesús, “Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México”, *Problemas actuales del derecho...*, cit., p. 288. Este autor incluye en estos controles, además de la revisión de la Cuenta Pública, que nosotros hemos estudiado dentro de los controles económicos, el juicio político que, desde nuestro punto de vista, no es un control en sí mismo, sino la consecuencia de éste, como su nombre lo indica es un procedimiento, así se desprende del artículo 110 constitucional. También incluye las preguntas, que confunde con las comparecencias de determinados servidores públicos que regula el segundo párrafo del artículo 93, ya que las preguntas propiamente dichas no las contempla ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso General. Así parece también entenderlo Valadés, Diego. *Constitución y política...*, cit., pp. 194-195.

recencias de determinados servidores públicos a requerimiento de las cámaras y las comisiones de investigación. Comencemos por analizar, brevemente, los primeros para abordar de manera separada el estudio de estas comisiones, no sin antes señalar que es más indicado nombrar a éstos *controles políticos* o simplemente controles parlamentarios, y no correctivos pues, en realidad, no imponen castigo, pena o sanción alguna, lo que se persigue, a través de ellos, es fiscalizar la acción política del gobierno.

Dos son los artículos constitucionales que regulan de manera muy general los informes; el artículo 69 prevé la obligación anual del presidente de la República de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso y presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública.

La doctrina ha discutido si existe obligación por parte del presidente de leer el texto de dicho informe. Hay interpretaciones en sentido positivo y negativo; nosotros entendemos que de el texto constitucional no se infiere la obligación de que el jefe del Ejecutivo dé lectura al texto del informe; sin embargo, la costumbre —según se puede constatar ésta es una fuente del sistema político mexicano— ha hecho que esto sea así.

La figura del informe presidencial debería ser un importante escenario para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones o preguntas. Sin embargo, éste no ha dejado de ser un discurso —largo y tedioso— sobre los logros presidenciales, ante una sala complaciente que no cuestiona lo sometido a ella. Los intentos de la oposición por interpelar al presidente —situación que se presentó por primera vez en el VI informe de gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid (1988)⁴⁹⁷ y que volvieron a presentarse en los dos primeros informes del presidente Carlos Salinas de Gortari, rompiendo con la rutina protocolaria que el unipartidismo impuso durante épocas— no han pasado de ser intentos frustrados por potenciar estos instrumentos de control. La verdad es que poco se puede esperar de este informe, pues su regulación es escasa (el citado artículo y el 8o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son los únicos que lo organizan).⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ Los únicos antecedentes que se recuerdan son las ásperas contestaciones de los diputados Prieto Laurens en 1922 y de Herminio Ahumada en 1944 a los informes de los presidentes Álvaro Obregón y Manuel Ávila Camacho, respectivamente, y el exabrupto de Aurelio Manrique con el presidente Elías Calles. Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, México, UNAM, 1993, p. 117.

⁴⁹⁸ El 27 de septiembre de 1988 se presentó una iniciativa de reforma por la fracción parlamentaria

La salida a estas interpelaciones por parte de la oposición —ciertamente molestas para el presidente en turno— fueron prohibidas, mediante reforma al artículo 8o. de la citada ley, y se estableció que: “Antes del arribo del presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso...”

Dicha solución, como puede apreciarse, carece de toda imaginación e ingenio. Si en realidad queremos fortalecer al Congreso de la Unión, es necesario reformar el formato de este informe;⁴⁹⁹ a nadie escapa ya la idea de que dicho formato está acabado. Es necesario dotarlo de un nuevo sentido que lo convierta en una pieza eficaz que coadyuve a democratizar la vida política nacional. Desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional y sea el instrumento propicio para que el ciudadano pueda ponderar libremente a quien asista la razón política; esto no podrá lograrse sin las preguntas o interpelaciones de la oposición; con cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin y respetarse el protocolo.

El segundo artículo al que hacíamos referencia más arriba es el 93 constitucional que en su párrafo primero obliga a los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, a *dar cuenta* al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.⁵⁰⁰

Similar es la interpretación que se ha dado a este párrafo en el sentido de que este precepto no obliga a que dichos altos funcionarios lean sus informes. En el ejercicio los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las comisiones del Congreso.

del Partido Popular Socialista al artículo 69 constitucional, para permitir que los parlamentarios interroguen verbalmente al Ejecutivo durante su informe, misma que no fue aprobada. González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 69”, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*, cit., pp. 275-279.

⁴⁹⁹ Debe evolucionar y dejar de ser sólo un instrumento de información para convertirse en un eficaz instrumento de control político.

⁵⁰⁰ Este párrafo fue adicionado el 3 de enero de 1974. Para saber cuál ha sido la frecuencia con que es utilizado este tipo de control puede verse Hidalgo, Luis de la, *El equilibrio de poderes en México*, México, UNAM, 1988, pp. 174-195.

Por lo que toca a las comparecencias de determinados servidores públicos, debemos señalar que, además de la obligación antes señalada, el mismo precepto en su párrafo segundo, establece que cualquiera de las cámaras podrá *citar*, además de a los funcionarios antes mencionados, al procurador general de la República, 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.

Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las cámaras, es decir son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios y así lo solicitan a través de la Secretaría de Gobernación por ser ésta, de conformidad con el artículo 27 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la dependencia encargada de “Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión”. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tienen como finalidad que las cámaras reciban los informes necesarios de determinados servidores públicos y sucesivamente les interroguen sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los parlamentarios.

3. LAS COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO

El contexto antes estudiado es el marco idóneo para abordar el estudio de las comisiones de investigación en el ordenamiento mexicano.

A. *Precedentes*

Antecedentes concretos de las comisiones de investigación no encontramos en la legislación mexicana; como sucede en otros países, estos órganos generalmente encontraron fundamento en un tipo singular de comisiones: las especiales.

Los primeros antecedentes de las comisiones parlamentarias en México se remontan a la Constitución de la monarquía española de 1812. Posteriormente, con base en la Proclama de Independencia de América (Plan de Iguala) se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, que aunque técnicamente no era una Asamblea Legislativa sino un comité que existiría en tanto

se constituían las Cortes, estableció que: “para facilitar el curso y despacho de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de la Junta, se nombrarán comisiones permanentes que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”. Incluso, dicho reglamento señalaba la existencia de cinco comisiones permanentes (Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios, Eclesiásticos, de Hacienda y Guerra). Además reguló la posibilidad de integrar comisiones especiales y de carácter transitorio.

Otro antecedente sobre la regulación de las comisiones parlamentarias, una vez consumada la independencia, lo encontramos en el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823. La creación de estos órganos parlamentarios obedeció, como en la mayor parte de los casos, a la necesidad de agilizar los trabajos del Congreso que elaboraría la primera Constitución del México independiente que las clasificó en permanentes y especiales (artículo 69).

Dicho Congreso Constituyente tuvo facultades, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución de 1824, para expedir el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General que se constituyó ese mismo año, es ésta la primera regulación del funcionamiento y organización interior del órgano legislativo, de ahí que sirviera de referencia para subsecuentes regulaciones parlamentarias.

Las comisiones que reguló el reglamento de 1824, fueron: las que examinaban la legitimidad de los presuntos legisladores; una Gran Comisión para cada una de las cámaras, compuesta por el diputado o senador de cada territorio o estado; comisiones permanentes y especiales. Contenía, también, algunas reglas elementales sobre su integración y funcionamiento.

Esta regulación de manera muy similar, y con algunos matices menores, fue la que contemplaron los siguientes reglamentos del Congreso de 1897, el del Congreso Constituyente de 1917, hasta llegar al todavía vigente Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934⁵⁰¹ (en adelante Reglamento del Congreso General).

501 Aun siendo escasa la bibliografía sobre este tema puede verse Díaz Alfaro, Salomón, “Parlamentarismo y comisiones parlamentarias”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992. Un texto más reciente sobre el tema Raigosa, Luis, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. 1, núm. 3, 1991. González Oropeza, Manuel, “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, *Política y procedimientos legislativos*, México, Senado de la República LII Legislatura, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1985. pp. 253-263. De reciente publicación, y sobre este tema puede verse *Historia sumaria del Poder Legislativo en México*, Enciclopedia Parlamentaria de México, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997.

Como puede deducirse del repaso sintético que hemos expuesto sobre los antecedentes de las comisiones parlamentarias, éstas poseen unos orígenes muy remotos. Sin embargo, a pesar de esta larga tradición en el ordenamiento mexicano, han sido poco estudiadas; quizá esta carencia se deba a la escasa importancia que en la práctica tienen dichas comisiones.⁵⁰² Pero si esto podemos predicar de las comisiones parlamentarias en general, en relación con las comisiones de investigación el estudio ha sido realmente nulo.

En México, en relación con las comisiones parlamentarias, se ha cumplido la apreciación que Malcolm Shaw hacia a finales de los setenta, al entender que cuando un partido cohesionado y disciplinado posee la mayoría de las comisiones es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Excepcionalmente débil será si el mismo partido mantiene una posición dominante en la política nacional por un tiempo prolongado. Una posible explicación a esto —continúa este autor— la encontramos en que este tipo de partidos en el gobierno no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición y, por lo tanto, están menos dispuestos a reconocer derechos a las minorías; no sucede lo mismo con los partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse, algún día, en minorías.⁵⁰³

B. *La regulación de las comisiones de investigación. El párrafo 3o. del artículo 93 constitucional*

La facultad de crear comisiones de investigación se introdujo, en 1977, en el artículo 93 mediante reforma constitucional⁵⁰⁴ que adicionó el párrafo tercero que establece:

⁵⁰² Esta situación ya era puesta de relieve por Diego Valadés en 1978 y muy poco se ha avanzado en el tema. *Cfr.* "El Poder Legislativo en México", *Revista de Estudios Político*, Madrid, núm. 4, nueva época, 1978, pp. 52 y ss.

⁵⁰³ Shaw, Malcolm, "Committees in Legislatures", *Committees in Legislatures*, Lees, John D., y, Shaw Malcolm (eds.), Oxford, Martin Robertson, 1979, p. 247.

⁵⁰⁴ El 6 de diciembre se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución mexicana, cuyas adiciones y reformas en su conjunto representaban la "Reforma política" que el gobierno del presidente José López Portillo había prometido y auspiciaba. Esta reforma es importante —sostiene Jorge Carpizo— porque persigue fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema y el fortalecimiento del Poder Legislativo. En una palabra se intenta que el sistema político mexicano pueda seguir operando y no vaya a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país. *Cfr. Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp. 343-344.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.⁵⁰⁵

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial: 1) era necesario, dado que se han multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos; 2) el párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A pesar de los motivos expuesto por dicha iniciativa, en realidad es difícil determinar con exactitud cuál era el propósito que perseguía la mencionada adición. A nuestro juicio, la creación de comisiones de investigación era posible aún sin la reforma constitucional en virtud de que el Reglamento del Congreso General, que como hemos dicho viene aplicándose desde 1934, contiene una autorización general que permite la creación de comisiones especiales —a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión—, a las que se pueden dar funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 80 y 90).⁵⁰⁶ Quizá el legislador pretendía no sólo precisar claramente esta facultad de las cámaras, sino elevar esta figura a rango constitucional y consagrar un derecho en favor de las minorías parlamentarias, así como dotarlas con facultades especiales que las distingan de las demás comisiones —aunque siendo así no queda muy claro por qué se incrementa el número de diputados que pueden solicitar la creación de una comisión de este tipo— pues dicho número de diputados de oposición se preveía arribarían, por virtud de la llamada “Reforma Política”, a la Cámara de Diputados .

⁵⁰⁵ Una síntesis sobre la evolución de este precepto puede encontrarse en González Oropeza, Manuel, “Comentarios al artículo 93”, *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 765-795.

⁵⁰⁶ En este sentido también se ha pronunciado Barquín Álvarez, Manuel, “El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)”, *Anuario Jurídico IX*, México, 1982, p. 757.

En relación con el resto de las modificaciones constitucionales que componían la Reforma Política, la adición del párrafo tercero al artículo 93 despertó poco interés entre los diputados. Tan sólo hubo debate en relación con el número de legisladores que podían solicitar la creación de una comisión de investigación.

La propuesta inicial establecía que la tercera parte de los diputados o la mitad de los senadores, podían solicitar que se constituyera una comisión de este tipo, correspondiendo a las cámaras en pleno decidir sobre su instauración. El legislador Jorge Garabito señaló, con acierto, que el Reglamento del Congreso exigía para la creación de una comisión que ésta fuese solicitada por la Gran Comisión o, incluso, por un legislador. En este entendido propuso que se modificara el texto de la iniciativa, de manera que bastara con que un legislador propusiera la creación de una comisión investigadora y que su solicitud fuera aceptada, por lo menos por la tercera parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores.⁵⁰⁷

La propuesta de este diputado fue modificada. La que se aprobaría finalmente, fue la presentada por el legislador Armando Labra quien, partiendo de otra premisa consideraba que, dado que la Reforma Política preveía la integración de la oposición a la Cámara de Diputados hasta en un veinticinco por ciento del total de sus miembros, deberían reducirse los requisitos cuantitativos para que procediera la iniciativa, de manera que bastara con un cuarto del total de los diputados.⁵⁰⁸

4. INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DE CONFORMIDAD CON LA LEY ORGÁNICA Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO GENERAL

Una vez que hemos advertido la regulación constitucional de las comisiones de investigación, conozcamos cuáles son las facultades que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁰⁹ (en

⁵⁰⁷ Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 20 de septiembre de 1979, año I, núm. 22, t. I, pp. 9 y ss.

⁵⁰⁸ *Ibidem*. Hay que recordar que de acuerdo con la proposición de reforma al artículo 52 constitucional, se preveía que la composición de la Cámara de Diputados se integrara por 300 diputados elegidos bajo el principio de mayoría relativa y 100 diputados de representación proporcional.

⁵⁰⁹ Para no causar confusión con el contenido de este tipo de leyes, especialmente con sus homónimas españolas, es oportuno señalar que las normas inmediatamente inferiores a la Constitución mexicana reciben el nombre de leyes secundarias y pueden tener como finalidad regular jurídicamente

adelante Ley Orgánica del Congreso) y el Reglamento del Congreso General les otorgan. No sin antes señalar que no existe regulación específica aplicable a estos órganos, sino que comparten junto con los restantes tipos de comisiones las mismas facultades; además, es necesario uniformar las disposiciones porque en ocasiones la Ley Orgánica del Congreso regula algunos aspectos para las comisiones creadas en la Cámara de Diputados y las omite para la de Senadores y viceversa. Algo similar sucede con el Reglamento del Congreso General, es evidente la falta de técnica legislativa.

Asimismo, es importante delimitar los siguientes tres conceptos: comisiones especiales, de investigación y jurisdiccionales, ya que la Ley Orgánica del Congreso no ofrece una distinción clara al respecto. Evidenciamos la confusión.

Los artículos 42 y 46 —del título segundo de la Cámara de Diputados— del capítulo quinto “De las comisiones y comités” de dicha Ley, respectivamente, establecen:

La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las comisiones serán:

[...]

4. De investigación.
5. Jurisdiccionales, y
6. Especiales.

el comportamiento de los habitantes del Estado o bien, la organización de los poderes públicos y de las instituciones judiciales de acuerdo con la propia Constitución. Esta segunda finalidad de las leyes secundarias corresponde a las llamadas leyes orgánicas. Son leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento. Los tres departamentos del poder público, tanto federal como local se organizan a través de sus leyes orgánicas respectivas. Por otra parte, el término, “ley orgánica” ha sido utilizado como la ley constitucional de las entidades federativas, Distrito Federal o territorios federales, que no han alcanzado su autarquía y autonomía como para darse su propia legislación. El Poder Legislativo federal constituye una excepción en cuanto a las restantes leyes orgánicas, ya que si bien es una ley, ésta no sigue el procedimiento legislativo que se establece constitucionalmente para las leyes. La Ley Orgánica del Congreso General denominada anteriormente como Reglamento Interior según el artículo 73 fracción XXIII constitucional, pudo expedirse a consecuencia de la reforma constitucional al artículo 73 de fecha 6 de diciembre de 1977. De esta manera, la expedición de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión quedó como atribución exclusiva del propio Congreso sin participación del Poder Ejecutivo. *Cfr.* González Oropeza, Manuel y Gaxiola Moraila, Federico Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1991, t. III, pp. 1973-1974.

El mismo criterio se repite en el segundo artículo citado, de la siguiente manera: “Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio”.

Sin embargo más adelante en el artículo 76 —del título tercero de la Cámara de Senadores del capítulo cuarto “De las comisiones”—, regula: “Cuando lo determine la Cámara de Senadores se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto haya sido designada, o desempeñar un cargo específico”.

Pero a su vez este artículo hay que asociarlo con el artículo 79 que dice: “Serán comisiones especiales la jurisdiccional y las que se constituyan en los términos del artículo 76 [...]”.

De la lectura de estos preceptos no queda claro si las categorías de comisiones son tres, a saber: especiales, de investigación y jurisdiccionales; o, por otra parte, estos preceptos sólo distinguen como género las comisiones especiales y las jurisdiccionales y de investigación son la especie.

Desde mi punto de vista, y dado que la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento del Congreso General son tan dispares, es necesario aclarar esta terminología a los efectos de distinguir las comisiones que aquí nos proponemos estudiar.

De la interpretación concordada de diversos preceptos de la citada normativa, en relación con este particular, podemos inferir que los artículos transcritos hablan de tres clases de comisiones: jurisdiccionales, especiales y de investigación.

Las primeras son “las que se integran en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos” (artículo 53 de la Ley).

Las especiales son [en oposición a las permanentes, lo que equivale a decir que son temporales (artículo 65 del Reglamento del Congreso General)] creadas cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios (artículo 71 *idem*).

Finalmente, de la armonización de los artículos 52 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso, podemos inferir que son comisiones de investigación las que se integran para tratar los asuntos a los que se refiere el párrafo final del artículo 93. Es decir, éstas se constituyen con carácter transitorio y podrán fiscalizar el funcionamiento del sector paraestatal (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria).

Estas últimas, al igual que el resto de las comisiones se integrarán por no más de treinta diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en la presidencia como en las secretarías correspondientes. A estos efectos se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario (artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso).

Las comisiones podrán pedir por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas de la nación, la información y copia de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, siempre que el asunto a que se refiere no sea de los que deban conservarse en secreto, los que deberán ser proporcionados en términos de ley. La negativa a entregarlos en los plazos pertinentes, autorizará a las comisiones para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República.⁵¹⁰

Asimismo, las comisiones están facultadas para entrevistarse con los funcionarios públicos quienes están obligados a guardar a los legisladores las consideraciones debidas (artículo 89 del Reglamento del Congreso y la Ley Orgánica del Congreso).

Por su parte, el Reglamento del Congreso General establece que los presidentes de las comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a este efecto deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos.

Esta responsabilidad a cargo del presidente de la comisión resulta interesante por cuanto que con ella existe un sujeto de imputaciones cuando se haga mal uso de los archivos o expedientes o se produzcan filtraciones de información.

510 Coincidimos con Orozco Henríquez en el sentido de que para lograr la eficacia de las resoluciones de las cámaras legislativas en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión administrativa, se deben prever legalmente sanciones para los casos de desacato según su gravedad y no sólo el acudir en queja al presidente de la República. Incluso puede llegar a considerarse el desacato de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una infracción normal de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o la inhabilitación del infractor. *Cfr.* "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativo...*, cit., p. 41.