

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. Evolución de la "división de poderes" en el ordenamiento mexicano; II. Los controles derivados del ejercicio de la función legislativa; III. Los controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento; IV. Los controles sobre la gestión administrativa; V. Los controles económicos y hacendarios; VI. El juicio político. VII. La integración y la organización del Congreso de la Unión.

Es ampliamente conocido que una de las características fundamentales de la mayoría de los sistemas jurídico-políticos contemporáneos es la preponderancia del poder ejecutivo, situación que reviste especial importancia y se encuentra acentuada en el caso mexicano. Al respecto, se ha comprobado que lo realmente nocivo para determinado sistema no deriva de la existencia de un ejecutivo más poderoso que las otras ramas de gobierno sino de la ausencia de controles adecuados y eficientes a su actividad.

Precisamente, el presente trabajo pretende destacar algunas de las funciones de control que el orden jurídico mexicano confiere al Congreso de la Unión sobre la gestión de la administración pública y la importancia de que las mismas sean ejercidas en forma vigorosa para impedir, en tal esfera, el abuso del poder público. En este sentido, se abordan primeramente las funciones conferidas al Congreso de la Unión, para después profundizar sobre la integración y organización de éste.

I. EVOLUCIÓN DE LA "DIVISIÓN DE PODERES" EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

A los órganos legislativos de los Estados democráticos contemporáneos —tanto bajo régimen parlamentario como presidencial— con motivo de su carácter esencialmente representativo, se les ha encomendado, además de la función legislativa tradicional, la tarea de controlar la actividad gubernamental en su diversas facetas (representando,

en la actualidad, esta última su función constitucional más relevante y cuyo ejercicio apropiado los ha fortalecido).

Es oportuno advertir que las funciones de control de la actividad gubernamental encomendadas a los órganos legislativos no se oponen al llamado principio de la "división de poderes" sino, por el contrario, en el mismo encuentran su fundamento; en efecto, como lo ha señalado un sector importante de la doctrina, la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos no pretende encomendar cierta función exclusivamente a determinado órgano, aislándolos recíprocamente, sino permitir un *control recíproco* de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano —concentración que sería peligrosa para la democracia— sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos.¹ Como afirma Loewenstein: "La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político".²

El principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1914, en la cual si bien predominó la idea rusioniana sobre la preeminencia del legislativo se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las Constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como de la Constitución de Cádiz de 1812 —esta última, a su vez, influida por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada.³

En este sentido, el artículo 11 estableció: "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Y el artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Asimismo, se puede señalar que la "división de poderes" se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional

¹ Cfr. Kelsen, Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución", traducción de Rolando Tamayo, en *Anuario Jurídico*, núm. 1-1974, México, UNAM, 1975, p. 492; *vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, "La división de poderes", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., Doctrina Constitucional, t. I, México, Miguel Ángel Porrúa, LII, Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 619-675.

² Cfr., Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976, p. 57.

³ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 112.

Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823, y 9º del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824. El régimen presidencial, inspirado claramente en el estadounidense, y por tanto también el sistema de la "división de poderes", tomados ambos de la carta de Filadelfia, se consagraron en nuestro país en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, si se toma en cuenta que los artículos 6º y 74 disponían respectivamente: "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial" y "Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta carta federal de 1824 es la que mejor se apegó, en cuanto a ambas instituciones y particularmente en la estructuración del régimen presidencial, al modelo estadounidense —ya que en otros aspectos recibió fuerte influencia de la Constitución española de 1812—, si se toma en cuenta, para citar algunos ejemplos, que al lado del cargo de presidente de la República, se estableció la vicepresidencia (artículo 75), que en nuestro país tuvo resultados desastrosos, contrariamente a la norteamericana; la duración del periodo presidencial era de cuatro años (artículo 94); el Congreso se dividió en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, y estos últimos eran representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales (artículo 25); se siguió la estructura del poder judicial de los Estados Unidos, tanto según la Constitución Federal norteamericana como la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que se estableció una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (artículo 123).

Asimismo, en términos similares a lo dispuesto por el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la "división de poderes" en las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4o.); en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 (artículo 6º) y de 1842 (artículo 5º del proyecto de la mayoría, 27 del de la minoría y 33 del tercer proyecto); y en las Bases de Organización Política de 1843 (artículo 5º), con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que no lo consagró expresamente, ya que se trataba de una carta transitoria, que tuvo escasa vigencia, en tanto se promulgó la Constitución definitiva, que lo fue la de 5 de febrero de 1857, a la cual se hará referencia a continuación.

En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respec-

tiva al Congreso Constituyente, con fecha 16 de junio de 1856, se continúa la tradición anterior de la consagración expresa del principio de la separación de los órganos supremos, e inclusive se le dedica un título especial, el tercero, intitulado "De la división de los poderes", estableciéndose en el artículo 52: "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". Este precepto del proyecto no fue discutido por los constituyentes, seguramente por considerarlo como un principio inherente al régimen democrático republicano, que adoptaban en el artículo 46 del Proyecto y 40 del texto aprobado de la ley suprema.

Cabe destacar que en el texto primitivo de la Constitución federal de 1857, el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga.⁴ En efecto, por una parte y bajo la influencia rusioniana del predominio de la "voluntad general" radicada en el organismo legislativo, se depositó el ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso Federal, el cual estaba constituido únicamente por la Cámara de Diputados, en tanto que el constituyente consideró que el Senado —mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas— era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República Federal.⁵ Asimismo, se derogó el veto presidencial y se establecieron diversos controles del legislativo sobre la administración, como el refrendo ministerial y la obligación de los secretarios de informar al Congreso. Por otra parte, se facultó a la Diputación Permanente para convocar de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas delegadas al ejecutivo para los casos de situaciones de emergencia y de "suspensión de garantías", en los términos del artículo 29 constitucional.

A partir de las reformas constitucionales de 1874, se consolida definitivamente el sistema presidencial al reforzarse la posición del ejecutivo federal, a través del restablecimiento del Senado de la República y del veto suspensivo en beneficio del propio ejecutivo (si bien se conservaron algunos matices contradictorios de carácter parlamentario).

⁴ Cfr., Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, t. II, México, UNAM, 1957, pp. 1262-1263.

⁵ Cfr., Valadés, Diego, "El poder legislativo en México", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, 1978, pp. 49-51.

Sin embargo, este sistema no duró más de dos años, pues, con motivo de la Revolución de Tuxtepec, dio inicio la dictadura de treinta años del general Porfirio Díaz.

Bajo la dictadura de Díaz se reforzó, una vez más, la posición del ejecutivo a través de diversas reformas constitucionales formales (en particular, las relativas al artículo 78 que en 1887, 1890 y 1904 pretendieron legitimar las sucesivas reelecciones presidenciales, la última de las cuales elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial; y la de 1900 a los artículos 91 y 96 que suprimieron de la integración de la Suprema Corte al Procurador General y al Fiscal a efecto de que, según el modelo francés, los funcionarios del ministerio público y el Procurador General, quien lo presidía, fueran nombrados y removidos libremente por el ejecutivo federal), así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la división de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por el artículo 29 constitucional.⁶

Pues bien, a pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el constituyente de Querétaro de 1917 se inclinó por un nuevo reforzamiento del ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.⁷ Así pues, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso de Querétaro, expresó:

. . . El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. . .⁸

⁶ Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*. México, UNAM, 1983, pp. 110-113; sobre este particular, véase también a Fix-Zamudio, *op. cit.* (*supra*, nota 3), pp. 41-45; Martínez Báez, Antonio, "Concepto general del estado de sitio", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945; y Tena Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945, pp. 140-147.

⁷ Vid., Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, 3a. ed., México, 1956, pp. 138-169, 241-246. Sobre este particular, consúltese a Cueva, *op. cit.* (*supra* nota 4), pp. 1324-1327; y Fix-Zamudio, *op. cit.* (*supra*, nota 3), pp. 94-95.

⁸ *Diario de los Debates*, t. II, México, 1917, p. 267; citado por Fix-Zamudio, *op. cit.* (*supra* nota 3), p. 95.

Entre los instrumentos adoptados por el constituyente de 1917 para afianzar el predominio del ejecutivo, cabe citar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución actual) frente a la indirecta que preveía la Constitución de 1857 (si bien el artículo 83, "como una conquista revolucionaria", prohibió la reelección presidencial); la restricción de las causales del juicio de responsabilidad —ahora juicio político (artículos 109 y 110 vigentes)— al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la carta de 1857), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículos 111 del texto de 1917 y 110 del vigente) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados; la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano Legislativo (artículo 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la vigente); así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (si bien, de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió a la referida Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al presidente de la República).

Lamentablemente, posteriores reformas al texto constitucional de 1917 y el establecimiento de nuevas costumbres jurídicas y prácticas políticas continuaron contribuyendo a instaurar la preponderancia del Ejecutivo mexicano y a impedir la eficacia de los mecanismos de control conferidos al Legislativo sobre la actividad gubernamental.

En esta misma dirección, es conveniente señalar, como una grave violación al principio de la "división de poderes", la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarla fuera de los casos previstos por el artículo 29 del mismo ordenamiento, continuándose con la costumbre en contrario que se originó desde el siglo XIX hasta la reforma de 1938 al referido artículo 49, que no hizo sino reiterar la prohibición ya prevista.⁹ Sin embargo, en 1951 se reformó otra vez el 49 constitucional para agregar otra excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, correspondiente a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley suprema que trataba de las atribuciones extraordinarias para regular la situación económica, mismas que invariablemente se conceden cada año en mate-

⁹ Vid., los trabajos mencionados *supra*, nota 6.

ria de impuestos de importación y exportación al expedirse la respectiva ley de ingresos.¹⁰

Ahora bien, es conveniente señalar que la estructura orgánica del Legislativo no ha variado de manera sensible a partir de 1917, contrariamente a lo que ha ocurrido con el Ejecutivo ya que, si bien se ha aumentado su competencia para legislar en muchas materias que se han centralizado —como lo demuestran las incesantes reformas a las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución—, en cuanto a sus atribuciones en relación con los otros dos organismos no han registrado progreso manifiesto y, por el contrario, se ha perdido terreno.

Con respecto a las reformas constitucionales a la Comisión Permanente, fuera de la atribución de convocar de oficio a sesiones extraordinarias, las demás son facultades que se han ido sustrayendo de las cámaras legislativas, en favor de la comisión de receso, y que en nada acrecientan la fuerza del organismo Legislativo frente a los otros dos departamentos del gobierno.¹¹

Lo que sí se puede considerar una modificación muy saludable para reforzar la fuerza política, si no de todo el cuerpo Legislativo, al menos de una de sus Cámaras, la de Diputados, es la contenida en las reformas de 1963 y 1974 a los antiguos artículos 54 y 63 de nuestra ley suprema, que introdujeron un sistema de representación, sin abandonar la de mayorías, benefició a los partidos políticos minoritarios, que pudieron obtener un determinado número de curules, a través de los que se llamó "diputados de partido". En esta misma dirección destaca, sin duda, la reforma política de 1977 que, además de ciertas precisiones en cuanto al alcance de ciertas de sus facultades, permitió un mayor acceso de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Diputados, a través de un nuevo sistema representativo, el "mixto con dominante mayoritario", que substituyó al anterior de "diputados de partido", respecto de lo cual se profundizará en el último apartado.¹²

Pues bien, tomando en cuenta que lo realmente nocivo en determina-

¹⁰ Cfr., Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1985, pp. 143-148.

¹¹ Vid., Valadés, Diego, "La Comisión Permanente del Congreso de la Unión", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXIX, núm. 113, mayo-agosto de 1979, pp. 437-460.

¹² Vid., Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XII, Manuel Porrúa, S.A., pp. 193-251; Orozco Henríquez, J. Jesús, "Legislación electoral en México", en *Legislación electoral comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1986, pp. 245-287; y Patiño Camarera, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980.

do sistema jurídico-político no radica en que haya un Ejecutivo demasiado fuerte sino que el mismo se encuentre incontrolado —con lo que se corre el riesgo del abuso del poder por su detentador y el establecimiento de un sistema autoritario—, se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión se encargue de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se le han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial de todo "Estado de derecho".

II. LOS CONTROLES DERIVADOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Varias legislaturas encuentran su instrumento más efectivo para controlar la administración a través del propio proceso legislativo, el cual les proporciona la oportunidad de debatir, discutir y criticar la gestión administrativa. Al considerar alguna iniciativa examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas el buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al Ejecutivo el gasto de ciertos fondos o el establecimiento de impuestos a los ciudadanos.

Asimismo, puede traducirse en mecanismos importantes de control la participación que se le da al Congreso de la Unión para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado, como ocurre, por ejemplo, con su intervención en las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales.

Con respecto a la función propiamente legislativa de las cámaras, cabe hacer una alusión meramente marginal. Como se sabe, en casi todos los países, incluso democráticos, debido a que el Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, el mismo —entre otros aspectos— ha monopolizado en la práctica la facultad de iniciativa de leyes (98% en el caso de México).¹³ Para contrarrestar lo anterior y no depender exclusivamente de la información que discrecionalmente el Ejecutivo provee al Congreso sería conveniente que se estableciera como organismo auxiliar de ambas Cámaras una

¹³ Cfr. Manzanilla Schaffer, Victor, "El proceso legislativo", ponencia presentada en las Mesas Redondas sobre Política y Proceso Legislativos, celebradas del 15 al 19 de agosto de 1983 y organizadas por el Senado de la República y la Universidad Nacional Autónoma de México, versión mecanográfica, p. 6.

institución similar a los denominados "Consejos legislativos" que prestan asistencia técnica legislativa en las diversas legislaturas de los Estados Unidos.

En general, los consejos legislativos proporcionan asistencia técnica mucho más amplia que el mero suministro de información, luego de procesada, es decir, compilada y ordenada después de ser hallada en libros, publicaciones periódicas y demás fuentes documentales útiles para la investigación legislativa. La labor de estos organismos comprende, además, la redacción de proyectos de ley y de resolución con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores; asesoramiento legal; realización de investigaciones y encuestas; revisión y codificación de la legislación; preparación de digestos, resúmenes e informes, etcétera.¹⁴

Es claro que, dentro de nuestro país, un avance considerable sobre el particular lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, respecto del cual cabría considerar la ampliación de sus funciones, así como la de los correspondientes recursos humanos, técnicos y financieros, a efecto de equipararlo a los mencionados consejos legislativos.

III. LOS CONTROLES Y LÍMITES A LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE NOMBRAMIENTO

El artículo 89 constitucional, en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, contiene las facultades de nombramiento del presidente de la República, pudiéndose distinguir aquellos nombramientos que éste puede hacer libremente, aquellos sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados, o bien, aquellos que se sujetan a lo dispuesto por leyes ordinarias.

Así pues, las cámaras pueden negar su aprobación a los nombramientos que les proponga el Ejecutivo y que no consideren idóneos en los supuestos previstos constitucional o legalmente. Asimismo, el Congreso puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios federales importantes, sustrayendo esta facultad del Ejecutivo o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación.¹⁵ Al respecto, cabría insistir en la conveniencia del establecimiento del servicio público de carrera.

¹⁴ *Vid.*, Vivas, Jorge B., "Asistencia técnica legislativa en los Estados de la Unión", en *La Ley*, 10 de abril de 1965, Buenos Aires, Argentina, pp. 1-2.

¹⁵ *Vid.*, Carpizo, Jorge, *op. cit.* (*supra*, nota 10), pp. 117-121 y 151-153.

IV. LOS CONTROLES SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar; a) los informes; b) las preguntas; c) las interpelaciones; d) las mociones; y e) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras).¹⁶

Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más incluso —con ciertas adaptaciones— en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades.

Como se sabe, en el orden constitucional mexicano, de conformidad al artículo 69 y al primer párrafo del artículo 93, se prevé la obligación anual del presidente de la República de informar al Congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de darle cuenta al propio Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

El segundo párrafo del artículo 93 constitucional, por su parte, prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los titulares de las dependencias centralizadas (secretarios de estado y jefes de los departamentos administrativos), así como a los de los organismos públicos descentralizados o 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. Sin duda, debe promoverse el ejercicio de esta facultad, pues constituye un mecanismo importante de control parlamentario sobre la gestión administrativa. Sin embargo, como advierte Wheare, en los países que como el nuestro el Ejecutivo o sus auxiliares no son miembros de la legislatura, aunque

¹⁶ Cfr., Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y Proceso Legislativos*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, pp. 31-44. Entre las obras que sistemáticamente y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas es posible destacar las de Ameller, Michel, *Parlements*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, Union Interparlementaire, 1966; Bradshaw, Kenneth, y Pring, David, *Parliament and Congress*, London, Constable, 1972; y Wheare, K.C., *Legislatures*, 2a. ed., London, Oxford University Press, 1968.

puedan comparecer en alguna asamblea, ha resultado difícil de instrumentar la práctica de preguntar oralmente.¹⁷

Ahora bien, en tanto que en nuestro sistema no se prevén las interrelaciones ni las mociones de censura o desconfianza —a diferencia de lo que ocurre en otros países, incluso bajo régimen presidencialista, como Guatemala—¹⁸ mayor relevancia tiene la facultad de investigación prevista por el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual establece expresamente:

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.

Al respecto, se estima necesario que la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública no se concrete al llamado sector paraestatal (organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) sino, por mayoría de razón, también debe abarcar a las dependencias centralizadas. Asimismo, aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (como, por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves),¹⁹ nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Sin embargo, como advierte Manuel Barquín, el hecho de que aún no se haya ejercido la facultad, así como el carácter no definitivo de las comisiones investigadoras, hace pensar que sólo se tratan de medidas excepcionales que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen efectuar un control permanente.²⁰ Así pues, se considera indispensable que, en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en los Estados Unidos, donde han desempeñado una fun-

¹⁷ Cfr., Wheare, *op. cit.* (*supra*, nota 16), p. 85.

¹⁸ Cfr., García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la constitución*, Universidad de San Carlos de Guatemala-UNAM, 1983, pp. 16-18.

²⁰ Cfr., Barquín, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal (La reforma del artículo 93 de la Constitución Mexicana, con un estudio comparativo)", en *Anuario Jurídico IX-1982*, México, UNAM, 1982, p. 758.

ción relevante de control.²¹ En este sentido, a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste en ejercicio de facultades implícitas ha establecido que, a fin "de ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y a desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión..."²²

Es así como las comisiones legislativas del Congreso de los Estados Unidos (organizadas de tal manera que cada una se asigna a ciertos campos de la actividad gubernamental: agricultura, comercio, defensa, etcétera), se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos. Por este conducto, obviamente las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso.

Es claro que para el efecto de ampliar las facultades de las comisiones de las cámaras en el sentido indicado, no se requeriría de reforma constitucional alguna sino que se debe considerar ya prevista en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, por lo que en ejercicio de facultades implícitas el Congreso puede a través de su ley orgánica habilitar a las respectivas comisiones de sus Cámaras el desempeñar tales funciones de investigación. Incluso, conviene recordar que en los términos del artículo 70 constitucional la correspondiente ley orgánica del Congreso no puede ser vetada por el Ejecutivo ni requiere de éste la promulgación.

Cabe señalar que nuestro Congreso, en ejercicio de lo que se pueden denominar facultades implícitas, a través de los artículos 101 y 102 de su ley orgánica, faculta a las comisiones de la Cámara de Senadores para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los funcionarios públicos para ilustrar su juicio; facultad que, inexplicablemente, no se confiere a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

Asimismo, a efecto de lograr la eficacia de las resoluciones de las cámaras legislativas en el ejercicio de sus funciones de control de la

²¹ Vid., Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950, pp. 159-174 y 373-398.

²² "Public Law 601", 79th Congress, 2nd, session, ch. 753, secc. 136, citado en *ibidem*.

gestión administrativa, con fundamento en las facultades implícitas que la Constitución le confiere al Congreso, se deben prever legalmente sanciones para los casos de desacato según su gravedad y no sólo —como actualmente ocurre— el acudir en queja al presidente de la República;²³ incluso, puede llegar a considerarse el desacato, en el caso 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 a la Constitución y/o a las leyes federales que trastorna el funcionamiento normal de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.

Por último, como complemento de la función parlamentaria de control de la gestión administrativa, cabría pensar —como ya lo han sugerido varios especialistas—²⁴ en la adopción de la institución del “*ombudsman* escandinavo”, “comisionado parlamentario”, “defensor del pueblo” o “procurador del ciudadano”, tal y como ocurre en otros sistemas, pero respetando las peculiaridades del nuestro. En este sentido, se podría establecer un organismo auxiliar del órgano legislativo, cuya tarea sea recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por los funcionarios administrativos. Con motivo de esta investigación el referido organismo puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime adecuadas para evitar o subsanar dichas violaciones. Esta labor debe comunicarse tanto a los más altos funcionarios del gobierno como al órgano legislativo, además de publicarse los respectivos informes, donde se pueden sugerir las medidas legales y reglamentarias necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.²⁵

V. LOS CONTROLES ECONÓMICOS Y HACENDARIOS

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presu-

²³ En efecto, el artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 25 de mayo de 1979, sólo autoriza a las comisiones de la Cámara de Senadores —olvidando inexplicablemente a la de Diputados— para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República cuando algún funcionario se niegue a proporcionar las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios.

²⁴ Entre los cuales destaca el distinguido maestro Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidades de innovación institucional de las entidades federativas”, en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, Eds., México, Porrúa, 1983, pp. 305-307.

²⁵ En cuanto a las funciones del *ombudsman*, puede consultarse a Bradshaw, *et al, op. cit. (supra, nota 16)*, pp. 374-378.

puesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano legislativo, en ejercicio del llamado "poder de la bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos.

En este sentido, como advierte Jorge Carpizo, debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en materia de ingresos.²⁶

Con respecto a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977²⁷ indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo 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 comprendidos en los programas. Para tal efecto, como se sabe, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten. Sin embargo, como se sabe, esta última no ha logrado su cometido debido, principalmente, al control que el partido hegemónico ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados de quien depende. En efecto, el contador mayor es designado, para un periodo de ocho años, por la Cámara de Diputados de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia;²⁸ la cual se integra con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten, cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la misma, cuyos miembros en la actualidad pertenecen, todos ellos, al Partido Revolucionario Institucional.²⁹

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades

²⁶ Cfr., Carpizo, Jorge, *op. cit.* (*supra*, nota 10), pp. 143-148.

²⁷ Cfr., artículo 74, fracción IV, constitucional.

²⁸ Cfr., particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

²⁹ Cfr., particularmente, los artículos 46, 47, 51, 55 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de mayo de 1979.

políticas —como ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que, en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación—³⁰ se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.

Al respecto y para evitar duplicidad, cabría pensar en que la mencionada Contaduría Mayor y la Secretaría de la Contraloría se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del Legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando su autonomía funcional. Esta última podría obtenerse, por ejemplo, en la medida en que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el Congreso, o bien, mediando propuesta en terna del ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.³¹ Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública.

VI. EL JUICIO POLÍTICO

Por último, cabe insistir en la relevancia del juicio político como otro instrumento de control del órgano legislativo mexicano y que se refiere

³⁰ Como se sabe, esta última dependencia, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el ejecutivo, fue creada a través de las Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1982, concretamente a través del artículo 32 bis, la cual, en un sistema como el nuestro, constituye un avance considerable y ha desempeñado una función relevante en cuanto a la implantación entre otros aspectos, de una disciplina que resultaba urgente en el ejercicio del presupuesto público. Sin embargo, hay que advertir que el sistema debe apuntar a que en un futuro el control permanente respectivo sea efectuado por un órgano autónomo, a efecto de que sea más eficaz y real y que tenga el carácter de una auténtica auditoría externa, particularmente con respecto del ejecutivo, quien ejerce la mayor parte del presupuesto público.

³¹ Piénsese, por ejemplo, en el Tribunal de Cuentas de España, previsto por el artículo 136 de la Constitución española, o en la Contraloría General de la República de Chile, prevista por los artículos 87 a 89 de la Constitución aprobada por el plebiscito de 1980 (*vid.*, Fix Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 97), pp. 297-300.

a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes.³²

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, las infracciones de carácter político se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7o. de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida; función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política.³³

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República, ya contemplados anteriormente, el primer párrafo del artículo 110 en vigor agrega como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La ampliación de los sujetos del juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido

³² Cfr. el artículo 110 constitucional.

³³ Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 113-117.

en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el presidente de la República, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Como se apuntó, esta facultad de las cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria —con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades—, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

VII. LA INTEGRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Es conveniente destacar que una de las funciones principales de los órganos legislativos en los Estados de democracia representativa es el constituir, como diría John Stuart Mill, un "congreso de opiniones", esto es, un fórum de debate y discusión sobre cuestiones políticas.³⁴ En este sentido, en dichos sistemas se ha adoptado el principio de la mayoría, moderándolo con una amplia tutela de los derechos de la minoría, para cuyo efecto se han tomado diversas medidas, entre las que destaca la integración de la legislatura, generalmente bicameral, donde además de los representantes electos por mayoría se da una adecuada representación de las minorías de modo que sean capaces de influir sobre la dirección política general.

Pues bien, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos—³⁵ que de acuerdo con el mecanismo que se consi-

³⁴ *Vid.*, Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., 1966, pp. 120-147.

³⁵ Así, por ejemplo, Carpizo, Jorge, en su intervención en el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Querétaro, Qro., del 17 al 20 de mayo de 1983 y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma de Querétaro; y Fix Zamudio, Héctor, "El sistema presidencialista y la división de poderes", en *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, vol. IX, t. III, México, UNAM, 1979, p. 154.

dere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto debiera prevalecer el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.³⁶

Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomienda.³⁷

Es oportuno advertir aquí que, como la experiencia en la Cámara de Diputados lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos sino que también debe garantizarse a sus representantes su participación activa en las comisiones legislativas, las cuales han cobrado gran relevancia en la época contemporánea, ya que allí se desarrolla la mayor parte del trabajo real y efectivo de las cámaras.

Actualmente y de conformidad al artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso, "las comisiones ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios", lo cual excluye prácticamente la posibilidad de que la oposición esté representada, aun en forma minoritaria, a menos que graciosamente así lo estime conveniente el partido predominante.

³⁶ El argumento de que la representación de los partidos políticos minoritarios resulta incompatible con la naturaleza de nuestro Estado federal carece de solidez, ya que el Senado ha existido en México también durante regímenes centralistas y dejado de existir incluso durante la Constitución Federal de 1857. Por otra parte, si bien bajo la Constitución de 1824 sí había una relación intrínseca entre el Senado y el sistema federal, ya que las legislaturas de las respectivas entidades federativas designaban a los senadores, a partir de la Constitución de 1917 ya no opera igual en tanto que estos últimos son electos directamente por el pueblo y se consideran "representantes de la nación" mas no de las entidades federativas; incluso, durante la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que restableció el sistema federal, además de los senadores electos por cada Estado se elegía un número igual de senadores a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Por último, cabe señalar que el derecho comparado también ofrece ejemplos de sistemas federales en que se permite la representación proporcional de partidos políticos minoritarios en el Senado, como ocurre con los senadores adicionales previstos por el artículo 148 de la Constitución de la República de Venezuela.

³⁷ En cuanto a los controles interorgánicos e intraorgánicos de carácter constitucional, consúltese a Loewenstein, *op. cit.* (*supra*, nota 2), pp. 232-235.

Así pues, como lo ha advertido el maestro Manuel Barquín, se estima que el "procurador" debe desaparecer y, en su lugar, garantizar que una cuarta parte de las comisiones se integre por diputados de la oposición —como ocurre en los Estados Unidos y en la República Federal Alemana—, correspondiendo a cada grupo parlamentario designar el porcentaje de los representantes a que tenga derecho proporcionalmente al número de sus miembros en la Cámara de Diputados.³⁸ En su oportunidad, el mismo criterio debiera seguirse para integrar las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores.

Conviene también aquí señalar que, de conformidad al artículo 64 de la Ley Orgánica del Congreso vigente y en franca violación al derecho parlamentario tradicional en los sistemas de democracia representativa, cuando alguno de los miembros de una comisión legislativa disienta de la resolución adoptada por la mayoría de los que la integran, podrá formular voto particular, el cual para ser sometido a la consideración de la asamblea requiere la anuencia del presidente de la comisión respectiva y, posteriormente, del presidente de la mesa directiva de la Cámara. Así pues, por ser consustancial a la función legislativa el derecho de disentir y a que quede constancia de ello, se estima necesario —como lo señala el maestro Manzanilla Schaffer—³⁹ que se retorne al sistema anterior previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que garantizaba que, en caso de que hubiese algún voto particular, el mismo fuera conocido por la asamblea y quedase inscrito en el *Diario de los Debates*.

Finalmente, cabe destacar la conveniencia de que, para el mejor cumplimiento de sus funciones de control encomendadas y una más adecuada planeación legislativa, se retorne al sistema previsto bajo la Constitución de 1857 en el sentido de que el Congreso de la Unión tenga dos periodos ordinarios de sesiones cada año.⁴⁰ Sin duda, la iniciativa de reforma al artículo 65 constitucional que con tal propósito se encuentra debatiéndose en las Cámaras del Congreso de la Unión contribuirá, en caso de aprobarse por el constituyente permanente, al fortalecimiento del órgano legislativo y al mejor desempeño de sus funciones.⁴¹

³⁸ Cfr., Barquín, Manuel, *op. cit.* (*supra*, nota 20), p. 743.

³⁹ Cfr., Manzanilla, Schaffer, *op. cit.* (*supra*, nota 13), p. 8.

⁴⁰ Vid. Madrazo, Jorge, "La planeación legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas cámaras", en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República-LINAM, 1985, pp. 112-113; y Rodríguez Lozano, Amador, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", en *ibidem*, pp. 329-331.

⁴¹ Cuando este trabajo se encontraba en prensa, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación del 7 de abril de 1986, el Decreto por el que se reforman los

Pues bien, a efecto de no excederme de los límites fijados a este trabajo, sólo resta desear que las anteriores reflexiones contribuyan a destacar las importantes facultades de control que nuestra propia Constitución confiere al Congreso de la Unión sobre la actividad gubernamental y, especialmente, la necesidad de que las mismas sean ejercidas en forma vigorosa para garantizar la regularidad de las funciones atribuidas constitucionalmente a cada uno de los órganos del poder público, así como el que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, entre otros aspectos, estableció dos periodos ordinarios de sesiones: El primero, del 1o. de noviembre al 31 de diciembre, como máximo; y el segundo, del 15 de abril al 31 de julio, también como máximo.