

## EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO (1988-1994)

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE

SUMARIO: I. *Algunas consideraciones introductorias.* II. *Breves antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo.* III. *La situación actual del Poder Legislativo en el derecho comparado.* IV. *Avances más significativos en México (1988-1994).* V. *Situación actual y deficiencias que dificultan la transformación del Congreso de la Unión.* VI. *Tendencias.*

### I. ALGUNAS CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Por un lado, mi exposición, parte, en primer lugar, de la idea relativa a que los constitucionalistas deben enfrentarse a la realidad, para lo cual, es necesario conocer y manejar no sólo consideraciones jurídicas, sino, además, políticas, históricas y sociológicas, ya que el objetivo principal es la transformación social. Con lo cual, la exposición no sólo abarcará el análisis jurídico, sino trataré ciertos aspectos desde una perspectiva histórica, política y social.

Por otro lado, la exposición también parte, en segundo lugar, de considerar al derecho parlamentario<sup>1</sup> como una disciplina relativamente nueva del derecho constitucional y de especial importancia, que gira en torno a una de las principales instituciones del Estado contemporáneo: la institución representativa,<sup>2</sup>

1 El derecho parlamentario es aquella parte del derecho constitucional, así como una disciplina relativamente nueva que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, funciones de la institución representativa, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, caracterizándose este derecho, sobre todo, por la inexistencia de una sanción jurídica, pero sí política. El derecho parlamentario, en breve, será una disciplina autónoma, sólo tiene que esperar el desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial. En relación a lo anterior, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el área de Estudios de Posgrado, creó en diciembre de 1991 la Cátedra de Derecho Parlamentario y, más adelante se impartirá como asignatura optativa en el quinto año de dicha carrera. Asimismo, el 15 de junio de 1992 se creó el Centro de Estudios Parlamentarios de Cambio XXI (Fundación Mexicana, A. C.).

2 Cfr. Pitkin, Hanna Fenichel, *Concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 252. La autora señala que al emplear el término “representación” no sólo nos podremos referir al legislativo como cuerpo representativo, sino que también cuando se trata del ejecutivo elegido directamente, de un monarca, del jefe de gobierno, jueces o embajadores, ya que son considerados órganos representativos de un Estado.

comúnmente denominada como Poder Legislativo, independientemente del sistema de gobierno de que se trate.

No identifico al derecho parlamentario con el derecho legislativo, como sucede en algunos países, incluyendo a México hasta hace algunos años, específicamente hasta 1987, que por el hecho de denominar a la institución representativa como Poder “Legislativo” se llegaba y se llega a la idea errónea de que su actividad principal es la legislativa, sin considerar que realiza, además, otras funciones como, por ejemplo, según criterio enunciativo y no limitativo: la función de “dirección política”,<sup>3</sup> la deliberativa,<sup>4</sup> la electoral, la jurisdiccional, la representativa, la educativa, la administrativa, etcétera<sup>5</sup> y, que con tal denominación, es decir, con la denominación de derecho legislativo, quedan fuera de la misma las funciones antes enunciadas.

En México, reiteradamente se ha dicho que, tanto la situación actual, así como la evolución del Poder Legislativo y, ahora, del derecho parlamentario mexicano, están sujetas a la elaboración de diversos estudios relativos a cuestiones parlamentarias, tanto de Estados Unidos de América, Italia, como de España. Asimismo, se elaboran traducciones de los principales autores en esta materia, se realizan obras, concursos y seminarios, principalmente motivados por el interés de fortalecer nuestro Congreso de la Unión o Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De tal forma, el propósito de la presente exposición es analizar, de forma particular, los avances más significativos, la situación actual, las deficiencias, así como las tendencias respecto del Poder Legislativo en el sistema constitucional mexicano a partir de 1988 hasta la fecha.

## II. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL PODER LEGISLATIVO

Para el desarrollo de mi exposición, sólo abordaré dos consideraciones históricas que me parecen relevantes en cuanto al Poder Legislativo en general, la primera es la relativa a que, sus antecedentes se encuentran en Inglaterra, en 1154, denominándosele “*Magnum Concilium*” y que al unirse los vasallos de la Corona se formó también el “*Comune Concilium*”. Pero es hasta 1265

<sup>3</sup> Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Los órganos constitucionales”, *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 155.

<sup>4</sup> Esta función asegura la libre expresión de las corrientes ideológicas, cfr. Oñate Laborde, Santiago. “Fuentes e interpretación del derecho administrativo”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1997, p. 60.

<sup>5</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentarios”, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 83 y *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, pp. 130-197.

cuando la Asamblea cambió formalmente su nombre por el de “Parlamento”.<sup>6</sup> Así, en el sistema de gobierno parlamentario, el Poder Legislativo es denominado como Parlamento, considerado como la institución representativa que dispone de importantes poderes de decisión.<sup>7</sup>

La segunda consideración histórica se refiere a que, con la palabra Congreso se designó a la Asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774, por lo que este término nos remite a los días en que surgió la Nación americana. Con lo cual, en el sistema de gobierno presidencial, el Poder Legislativo es denominado como Congreso y, considerado también, como aquella institución representativa permanente.<sup>8</sup>

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

En cuanto a la situación actual del Poder “Legislativo”, en el derecho comparado, hasta hace algunos años, frecuentemente, por el hecho de denominarlo de tal manera, se consideró que su actividad principal era la legislativa. Sin embargo, en la actualidad, tanto en el sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya no es considerado como un reglamentador técnico o creador de la ley, sino que se ha transformado en un órgano de decisión y sobre todo de control. De ahí la afirmación de que su función de control es la más importante de las funciones del Poder Legislativo, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea. Función que, tomando en cuenta las aportaciones de la nueva doctrina del control parlamentario,<sup>9</sup> considero se encuentra orientada ya sea a influir, comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, supervisar o examinar la actividad del ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente, pero sin traer aparejada, en el caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción, salvo en casos excepcionales, como por ejemplo; la exigencia de responsabilidad política o la ratificación o no de un tratado internacional.

En relación a lo anterior, a grandes rasgos, veamos brevemente la situación actual de la función de control del Poder Legislativo en algunos países:

<sup>6</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 30 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 24.

<sup>8</sup> Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 466.

<sup>9</sup> Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, pp. 11-17.

El Parlamento inglés tiene como actividad primordial el ejercicio de ciertos actos de control sobre el gobierno como son: las comisiones de encuesta, el Comisario Parlamentario, el control de la legislación delegada, entre otros. Pero de forma específica, la Cámara de los Comunes, integrada por alrededor de 651 miembros, desempeña la mayor parte de los actos de control como, por ejemplo; la moción de censura, la cuestión de confianza, los debates y discusiones del presupuesto, los debates sobre el contenido del discurso al Trono que inaugura cada Parlamento, el examen del presupuesto, el examen de los gastos, las comisiones de investigación, una comisión especial que examina las cuentas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos, así como la hora de ruegos y preguntas a los ministros. Mientras que la Cámara de los Lores, integrada aproximadamente por más de 1000 miembros, en menor grado desempeña la función de control, ya que sólo discute y supervisa la política del Gabinete.<sup>10</sup>

Respecto al Parlamento francés, constituido por la Asamblea Nacional, integrada por 491 diputados, y el Senado, cuya integración varía dependiendo del aumento de la población francesa, ejerce el control sobre el ejecutivo pero, también, en menor grado que la Asamblea Nacional.

En el ordenamiento italiano encontramos como actos de control parlamentario a la “moción de censura no constructiva”, la moción de confianza, el examen del presupuesto, la conversión de los decretos-leyes, las preguntas e interpelaciones, las resoluciones, las comisiones de encuesta o de investigación, de vigilancia e instructorias y los informes del Tribunal de Cuentas proporcionados al Parlamento, así como la autorización para la ratificación de tratados internacionales, la autorización al gobierno para declarar la guerra, la aprobación del presupuesto anual<sup>11</sup> y a la “indagación cognoscitiva”,<sup>12</sup> que nosotros la identificamos como la comparecencia de los miembros del gobierno, ya que consiste en solicitar la presencia de los mismos para que respondan oralmente.<sup>13</sup> Pero el Parlamento italiano, integrado por la Cámara de Diputados

10 Cfr. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 42 a 46; Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *op. cit.*, pp. 301 y ss., 347 y ss.

11 Cfr. Lucas Verdú, Pablo, “El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)”, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez (edit.), Madrid, Labor, 1978, pp. 361, 362 y 365; Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *op. cit.*, pp. 111-113, 116, 117, 168-172; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado* (Trad. Pablo Lucas Verdú), Madrid, Tecnos, 1987, pp. 404 y 405; Spagna Musso, Enrico, *Diritto Costituzionale*, Italy, Padova, 1981, p. 300.

12 Cfr. Spagna Musso, Enrico, *op. cit.*, pp. 305, 307 y 308.

13 Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, pp. 316 y 467; Crisafulli, Vezio, *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 151 y 152.

(630 miembros) y el Senado de la República (315 miembros), a diferencia de otras instituciones representativas, ha permanecido inmóvil y sus Cámaras tienen las mismas facultades, por lo que es considerado como un “bicameralismo perfecto”.<sup>14</sup>

La Constitución española de 1978, contempla gran cantidad de actos de control comunes del Congreso de los Diputados y del Senado como, por ejemplo; el Defensor del Pueblo, las comisiones de investigación, la comparecencia de funcionarios ante las mismas, la autorización de tratados, la facultad de recabar información del gobierno, las interpelaciones, las mociones, las preguntas escritas y orales, el Tribunal de Cuentas, entre otros.

Pero el papel del Senado, integrado sobre la base de las provincias y de las comunidades autónomas, es marginal y desigual, en relación con el Congreso de los Diputados, integrado por 350 diputados, ya que el primero sólo tiene ocho facultades de control y, el segundo, dieciocho entre las que destaca la moción de censura constructiva. A este respecto, se considera que es difícil que los poderes del Senado aumenten.

En Estados Unidos de América, la participación del Senado en la función de control, integrado por 100 miembros, ha sido más importante que la de la Cámara de Representantes, integrada por 435 miembros, ya que el primero, con el ejercicio de sus facultades de control, llama constantemente la atención obstaculizando y criticando la actividad del presidente a través de diversos medios entre los que se encuentran principalmente las comisiones de investigación, utilizadas para ejercer el control permanente o continuo y la crítica sobre el Ejecutivo.<sup>15</sup>

Actualmente, en varios países, la preocupación es la instauración, pero también el perfeccionamiento de los actos o medios de control sobre el Ejecutivo,<sup>16</sup> convirtiéndose así en la tarea constitucionalmente más relevante del Poder Legislativo. Pero existen dos problemas: La necesidad de aumentar las facultades de control del Senado y el precisar en la realidad política quién

14 Cfr. Lucas Verdú, Pablo, “Problemas actuales de la institución parlamentaria”, *Revista de política comparada*, España, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, n. IX, p. 19.

15 Cfr. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *op. cit.*, pp. 79, 80 y 86; Cruz Ferrer, Juan de la, “El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano”, *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, vol. II, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 984 y 985.

16 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas consideraciones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 651-663. El autor, además, señala otros instrumentos de control sobre el ejecutivo, dentro de los que destacan: el *Ombudsman*, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Promotor de la Justicia, entre otros. En relación a los anteriores, en México se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990.

controla al Ejecutivo: ¿la oposición, como varios autores piensan<sup>17</sup> o es la mayoría quien lo hace<sup>18</sup> en el actual Estado contemporáneo?

México no es la excepción, ya que en nuestro país el Congreso de la Unión constitucionalmente debe realizar, además de la función de creación de las leyes, función que en todos los países materialmente ha pasado al Ejecutivo, el control de la actividad del gobierno de acuerdo con la Constitución de 1917, de 138 artículos y 17 transitorios, vigente desde hace 77 años y reformada aproximadamente más de 500 veces. Dicho control debe realizarse de acuerdo con el sistema de gobierno presidencial en el que actúa.<sup>19</sup> Pero, a pesar de que se han dado avances significativos durante 1988 a 1994, varias personas afirmamos que las facultades de control sobre el ejecutivo continúan limitadas.<sup>20</sup>

#### IV. AVANCES MÁS SIGNIFICATIVOS EN MÉXICO (1988-1994)

Entre los avances constitucionales más significativos, de 1988 a 1994, respecto a nuestro Congreso y sus Cámaras, se encuentran los siguientes:

##### 1. *En cuanto al Congreso en general*

A) Se le otorgó la facultad para establecer un organismo de protección de los derechos humanos (1992).

B) Asimismo, se establecieron nuevos periodos de sesiones y las fechas en que se celebrarán, con lo cual, a partir de 1995 el primer periodo ordinario de sesiones iniciará el 1 de septiembre.

C) De igual manera, el Congreso estará facultado para aprobar anualmente los montos de endeudamiento, para lo cual el ejecutivo informará anualmente ante el Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda (1993).

D) Con la reforma de 1993, se aumentó substancialmente el número de miembros del Congreso de la Unión, es decir, de 564 parlamentarios se pasó a 628: 500 diputados y 128 senadores.

<sup>17</sup> Por ejemplo; Eloy García, en su obra *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 98 y 99.

<sup>18</sup> Por ejemplo; Garrorena Morales, Ángel, en su obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, p. 75; Aragón Reyes, Manuel, en el "Epílogo", de la obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991, p. 113.

<sup>19</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *op. cit.*, p. 68.

<sup>20</sup> Cfr. Alcántara Saez, Manuel, *Sistemas políticos en América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, vol. II,

## 2. En cuanto a la Cámara de Diputados

A) Con la reforma 1986, relativa a la integración de dicha Cámara, en 1988 se integró con un número mayor de diputados pertenecientes a los partidos de oposición, que en años anteriores. Con lo cual, se benefició y se alentó la participación de la denominada, por el doctor Pedro de Vega, oposición discrepante, entendida ésta como aquella que “acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo”.<sup>21</sup>

B) De igual forma, se eliminó la llamada “cláusula de gobernabilidad”, con el propósito de evitar la sobrerrepresentación de la mayoría, estableciendo que ningún partido podrá ocupar más de 315 escaños, ni más de 300 si obtiene el 60% o menos de la votación, es decir, ningún partido podrá tener más del 63% de los escaños. Con lo cual, no podrá darse la mayoría absoluta (2/3 partes) de un sólo partido político, que representa 334 diputados.

## 3. En cuanto a la Cámara de Senadores

A) Se le otorgó la facultad de analizar la dirección de la política exterior a cargo del ejecutivo (1988).

B) La Cámara de Senadores a partir de 1997, en el caso en que no se apruebe el segundo nombramiento hecho por el presidente de la República respecto al Jefe del Distrito Federal, podrá hacer directamente el nombramiento.

C) Se aumentó el número de senadores para cada Estado y el Distrito Federal: tres electos por el sistema de mayoría relativa y se asignó un senador a la primera minoría, aunque a este respecto, la tendencia mayoritaria a partir de 1983 fue que dicha Cámara se integrase por tres senadores por cada Estado y Distrito Federal: dos de mayoría relativa y uno por el sistema de representación proporcional.<sup>22</sup>

En relación a los anteriores avances constitucionales más significativos, el 20 de julio de este año fue publicado el Decreto que modifica y adiciona a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, considerado como la “Nueva Ley Orgánica” del mismo. Sin embargo, para mi es simplemente una modificación y adición, que consiste en la transcripción de las recientes reformas constitucionales. Las modificaciones que sobresalen son la creación de Comisiones, que ya existían en la práctica, y

21 Cfr. Vega García, Pedro de, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, 1987, pp. 33-40.

22 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones en sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, *op. cit.*, pp. 678-680 y 707.

otra la relativa a que en el informe presidencial, antes hablará un legislador por cada uno de los partidos políticos que integren al Congreso, quedando prohibidas las intervenciones.

## V. SITUACIÓN ACTUAL Y DEFICIENCIAS QUE DIFICULTAN LA TRANSFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

A pesar de los anteriores avances significativos, la situación actual del Congreso presenta deficiencias que dificultan la transformación que la ciudadanía demanda, por ejemplo:

1. El tiempo en el que el Congreso mexicano puede estar reunido es de sólo cinco meses, excepto cuando el presidente inicie su encargo, ya que entonces será de cinco meses y dieciséis días. A este respecto, con la reforma de 1993, no se dio modificación alguna en el sentido de ampliar, para todos los años, el tiempo de sus sesiones, unido a las facultades de la Comisión Permanente que actúa durante el receso del Congreso, integrada por 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores. Esta situación, en nuestro país, ha perdurado por muchos años, mientras que en otros países el Legislativo funciona de forma permanente o, generalmente, durante un tiempo mayor a cinco meses y, además, existe una Diputación Permanente para cada una de las Cámaras.

Considero que lo anterior es una deficiencia, debido a que es escaso el tiempo de sesiones ordinarias para ejercer el control del Congreso sobre el gobierno, control que se caracteriza por ser preventivo, *a posteriori* y, sobre todo, permanente o continuo.<sup>23</sup> Pero esta última situación o característica no se da en México.

2. Actualmente la Cámara de Senadores constitucionalmente tiene el ejercicio de 15 facultades de control, Cámara que estará integrada por 128 senadores, de los cuales 95 pertenecen al partido mayoritario, que representan el 74.3%, es decir, éstos superan a la mayoría absoluta que es de 86 senadores, a pesar de que con la reforma se otorgó, de manera indirecta, el 22.6% a la oposición. Ahora la misma representa el 25.7%, es decir, 33 senadores: 24 del Partido Acción Nacional (PAN) y 9 del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Anteriormente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía el 96.8% y la oposición representaba sólo el 3.2%.

Si se hubiera reformado la integración de dicha Cámara, en el sentido de la tendencia que se manifestó a partir de 1983, la oposición representaría aproximadamente el 32% y el partido mayoritario 68%, no habiendo mayoría

absoluta, aunado al ahorro que se hubiese dado respecto al Presupuesto de Egresos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, constitucionalmente, tiene el ejercicio de sólo 11 facultades de control. Ésta se encuentra integrada por 300 diputados del PRI, 119 del PAN, 71 del PRD y 10 del Partido del Trabajo (PT), con lo cual, la oposición se encuentra constituida por 200 diputados. Sólo que, a diferencia de la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados no existe la mayoría absoluta del partido mayoritario, por lo que éste necesitará contar con el apoyo de la oposición para realizar ciertos actos.

De lo anterior se desprende que, al igual que en Estados Unidos de América, la participación del Senado en la función de control debe ser más importante que la de la Cámara de Diputados, debido a que constitucionalmente tiene más facultades de control. Sin embargo, es claro que el Congreso mexicano no puede hacer lo mismo que el Congreso de Estados Unidos. Asimismo, diversos actos de control no se ejercitan, principalmente, porque son, como varios los han denominado, “válvulas de escape” del sistema político mexicano, otros no lo son pero se encuentran a disposición de la mayoría que colabora con el gobierno y los que se encuentran a disposición de la oposición no se ejercitan como, por ejemplo, en la legislatura de 1988 y en la de 1991 a 1994, escasamente se utilizaron los actos de control tanto por la oposición como por la mayoría.

En lo personal creo, que la oposición sí tiene a su alcance ciertos actos de control, para mantener una posición crítica como, por ejemplo:

1. La oposición en la Cámara de Diputados puede crear comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya que se requiere de 1/4 parte de los diputados que representa 125 parlamentarios. A este respecto, los resultados de tales investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo. Sin embargo, la oposición en la Cámara de Senadores no podrá crear tales comisiones de investigación, ya que se requiere de la mitad de los senadores que representa 64 parlamentarios y la oposición sólo tiene 33 escaños en dicha Cámara.

2. De igual manera, los diputados y senadores de la oposición podrán solicitar, por conducto de su presidente, la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas (Secretarías de Estado), archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran, si se limita este derecho, los diputados y senadores tienen una vía para recurrir. En cuanto a esta facultad, no quiero dejar pasar un dato que merece ser comentado, este precepto constitucional no tiene equi-

valente, las constituciones vigentes que más se acercan es la española de 1978 y, en menor grado, la italiana de 1948.

3. Asimismo, los diputados y senadores de la oposición podrán hacer comparecer a los secretarios de Estado, jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. En cuanto a esta facultad, se ha considerado erróneamente en varias ocasiones, como un matiz parlamentario, sin embargo el origen de las comparecencias lo encuentro en Estados Unidos de América en 1792, cuando el Congreso, para aclarar la derrota del general St. Clair contra las tribus indias, a través de la Cámara de Representantes, utilizó por primera vez su facultad para llamar a los funcionarios a declarar.<sup>24</sup> En este sentido, las comparecencias de los funcionarios públicos, ante la institución representativa, tienen su origen en el sistema de gobierno presidencial, por lo que éstas no son sólo una característica del sistema de gobierno parlamentario.

4. Por último, uno de los legisladores de la oposición, representando a su partido político, tendrá la facultad de intervenir antes del informe presidencial.

## VI. TENDENCIAS

Desde hace algunos años, ha surgido la necesidad de modificar los requisitos para crear comisiones de investigación. Asimismo, se ha considerado conveniente otorgarle a las comisiones ordinarias de las Cámaras, que son actualmente 26, facultades permanentes de investigación. A corto plazo, sería conveniente que se investigue también cualquier asunto de interés público y los resultados de tales investigaciones se hagan del conocimiento de los ciudadanos, a través de los medios de comunicación. A este respecto, también considero necesario, reducir el número de senadores que se requieren para crear dichas comisiones, con el propósito de favorecer a los partidos de la oposición, partiendo de la integración actual de la Cámara de Senadores que se produjo en las elecciones del 21 de agosto, es decir, a petición de 1/4 parte del total de los senadores que representan 32 parlamentarios.

Por otro lado, se presentan ciertas tendencias, producto de los cambios políticos, que representan una inclinación, por parte de la ciudadanía, a fortalecer al Poder Legislativo o Congreso de la Unión, ejemplo de ello es: el conflicto en Chiapas, los denominados “20 compromisos”, la intensa partici-

<sup>24</sup> Cfr. Cruz Ferrer, Juan de, “El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano”, *op. cit.*, p. 984.

pación de los medios de comunicación, así como la participación de la ciudadanía en la elección del 21 de agosto.

En relación a este punto, la tendencia debe ser el que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos que les atañen, así como el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de los medios de comunicación, así como que éstos hagan constante referencia a la actividad del Congreso de la Unión. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición), como la del gobierno.

Sin embargo, el aumento de las facultades de control, tiende a convertirse en responsabilidad del propio Congreso de la Unión. Para tal efecto, se han realizado acuerdos entre los grupos parlamentarios, por ejemplo; en la práctica se daba que, antes del informe presidencial, la intervención de un parlamentario por cada partido político que integraba al Congreso, otra práctica reciente, que no se encuentra regulada, fue la comparecencia del embajador exterior plenipotenciario de México ante el Estado Vaticano, Olivares Santana, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de noviembre de 1992.

La estabilidad política y la paz social, en gran medida, dependen de la voluntad de continuar beneficiando y estimulando a la oposición discrepante, pero también fomentando la participación de la mayoría parlamentaria, ya que una de sus funciones, tanto en los países con sistema de gobierno parlamentario como en el presidencial, es el ejercicio del control sobre el gobierno, cuyos objetivos son en primer lugar, verificar, examinar, comprobar, informar, registrar o inspeccionar, conforme a lo establecido por la Constitución, las actuaciones del Ejecutivo y que las mismas se trasladen a la opinión pública, segundo, es el relativo a que el control debe servir para que el cuerpo electoral conozca los errores de la política gubernamental, así como también sus aciertos y, tercero, para que la mayoría parlamentaria represente de manera efectiva y honesta los intereses distritales o estatales. En este sentido, el control de la mayoría, es decir, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), va a tener como finalidad el correcto funcionamiento del sistema político mexicano. Por lo tanto, para mí, es sumamente importante el control que pueda realizar el partido mayoritario, sobre todo, porque es precisamente éste quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *op. cit.*, pp. 17-19; García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1986, p. 55; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XXX; Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 5.