

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO MEXICANO

Luis RAIGOSA SOTELO *

1. Introducción; 2. Las comisiones como órganos de decisión; 2.1 La Gran Comisión y los grupos parlamentarios; 2.2 Apreciaciones sobre el contexto. El status de las legislaturas; 3. Las comisiones legislativas; 3.1 Tipos de Comisiones; 3.2 Las comisiones de dictamen legislativo; 3.3 Las comisiones jurisdiccionales, y 3.4 Las comisiones de investigación.

1. *Introducción*

El propósito del presente trabajo es la revisión de algunos conceptos que estimo son importantes para conocer las principales características que dibujen a los órganos legislativos denominados comisiones parlamentarias.¹ Por supuesto, no se pretende un exhaustivo análisis del tema, porque excedería los límites propios de un trabajo de estas características, sino ofrecer algunas precisiones sobre estos órganos.

La arquitectura parlamentaria a partir de la clasificación de las comisiones, en los términos que señala la ley, en particular la de la Cámara de Diputados, ofrece una estructura conceptual apropiada para abordar algunas consideraciones interesantes sobre ellas. Me parece, sin embargo, que procede

* Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

¹ Se emplearán indistintamente las expresiones "legislativo" o "parlamento" sin que con ello se pretenda una referencia a los regímenes presidencialista o parlamentario, respectivamente, de manera necesaria.

analizar previamente la cuestión sobre la capacidad de decisión de las comisiones, es decir, el carácter más bien preparatorio de sus funciones, y no decisorio.

2. *Las comisiones como órganos de decisión*

Es bien sabido que las comisiones legislativas constituyen la estructura orgánica básica que permite la división del trabajo de los parlamentos. De hecho, parece imposible imaginar que cuerpos colegiados complejos como son las asambleas representativas puedan prescindir de esta forma de división del trabajo que se verifica por medio de comisiones o comités legislativos. Su presencia es antigua en la historia del parlamentarismo y su imprescindibleidad parece asegurada.²

Aceptado lo dicho, procede cuestionarse si hay algo más que la mera distribución de trabajo, que la sola preparación de dictámenes para los plenos. Me interesa aquí recordar la fuerza o peso político relativo de las comisiones. Sobre esto, la pregunta básica a formular y contestar es ¿qué capacidad de decisión tienen las comisiones? Es posible abordar el tema desde dos perspectivas diferentes. Si se atiende a las razones que fundamentan el nacimiento de las comisiones legislativas: la referida cuestión del trabajo, habría que responder negativamente, habida cuenta de que estos órganos circunscriben su actuación al análisis de propuestas y a la formulación de dictámenes que se someten a los órganos verdaderamente decisorios de las Cámaras, es decir, los Plenos. Pero este limitado carácter de la función de las asambleas no siempre aparece como la tarea a cumplir por las comisiones. Caben en abono de lo dicho los ejemplos de Italia y España, países en los cuales sus respectivos Derechos parlamentarios confieren a las corres-

² En palabras de un constitucionalista español: "nos encontramos con una de las manifestaciones más antiguas de la organización parlamentaria: el fenómeno de la subdivisión interna de las Cámaras por razones de especialización ha sido casi general en todos los Parlamentos, y a su par ha ido también el aumento numérico de este tipo de órganos". Sole Tura, Jordi y Miguel A. Aparicio Pérez: *Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2a. edición, 1988, p. 156. En el caso mexicano, la totalidad de la historia de nuestro Derecho Parlamentario, encuentra presente su regulación, a partir del Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 14 de noviembre de 1821, y hasta la fecha; *cfr.* González Fernández, José Antonio, "Las comisiones del H. Congreso de la Unión", en *Obra Jurídica Mexicana*, tomo V, Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, pp. 4512 a 4531.

pondientes comisiones facultades de decisión dentro de la función legislativa.³ De igual manera, cabe recordar similar orientación impulsora de las facultades decisorias de las comisiones, en una propuesta que fue formulada durante el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano: se dijo entonces que la facultad que suele ejercerse por el pleno de los Congresos nacionales para otorgar o negar el permiso a ciudadanos del país que corresponda para trabajar en embajadas extranjeras, así como la otra facultad para autorizar el uso de condecoraciones que gobiernos extranjeros concedan a nacionales (en el caso mexicano, autorizaciones señaladas en el artículo 37, apartado B, fracciones II y III constitucional), se concedan de pleno derecho a las comisiones legislativas de que se trate (en nuestro Derecho, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales).⁴

En todo caso, tanto las facultades legislativas plenas que los regímenes italiano y español confieren a sus respectivas comisiones parlamentarias, como la propuesta formulada en el mencionado congreso iberoamericano, son esfuerzos orientados a trasladar facultades desde el pleno a las comisiones, es decir, un problema de estricta delegación funcional, cuestión que propiamente se mueve en un terreno básicamente jurídico.

Pero creo importante considerar otra variable incidente en la capacidad decisoria de las comisiones, no circunscrita al ámbito de los órganos parlamentarios y sus respectivas funciones o atribuciones, es decir, externa al perímetro jurídico, y ésta es la segunda perspectiva anunciada. Me refiero a la confrontación entre comisiones legislativas como parte de la arquitectura legislativa, y los grupos parlamentarios en tanto que elemento emergente de un sistema de partidos determinado. Desde el punto de vista de los partidos políticos, y más concretamente, de sus extensiones dentro de las asambleas representativas, es decir, los grupos parlamentarios, se ha sostenido que las legislaturas que favorecen la presencia de comisiones (*committee*

³ Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 2a. edición, 1990, pp. 277 y 278. Como opina este profesor español, el ámbito de aplicación del caso de delegación de competencia legislativa plena en las comisiones es muy amplio, ya que se excluyen de él solamente los casos de reforma constitucional, cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado (artículo 75,3 de la Constitución española). Para el caso italiano consúltese a Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, tomo I, pp. 295 y ss., y tomo II, pp. 240 y ss.

⁴ Cfr. González Fernández, José Antonio, *op. cit.*, pp. 4578 y 4579.

oriented legislatures) resultan ser amenazas potenciales para la correcta defensa de los intereses de aquéllos: el grupo o grupos parlamentarios que juegan como oposición, la pueden considerar una limitante para el enfrentamiento entre partidos, mientras que para el grupo que apoya al gobierno sería en cambio, un obstáculo en el mantenimiento de la disciplina partidista, necesaria para apoyarlo. A ello se suma que la postura que adopten los líderes de grupos parlamentarios no sería la misma de la de sus respectivos miembros, habida cuenta de que aquéllos se encuentran empeñados en controlar a los segundos, mientras que para los *backbenchers* la autoridad e imagen que otorgaría la actuación en comisiones especiales podría favorecer a sus pretensiones electorales.⁵

Esta es una visión que quizá encuadre mejor en un sistema en donde los partidos políticos no tienen la sólida estructura que manifiestan en general los de tipo europeo; y quizá tampoco valga en aquellos sistemas cuyo régimen electoral aplique el principio de representación proporcional y no el de mayoría. De hecho, el interés por el estudio de las comisiones parlamentarias resulta menor frente al que provoca el de los grupos parlamentarios en aquellos países en donde el sistema de partidos se integre con organizaciones políticas rigurosas, como sucede en el ejemplo concreto de España, país en donde la atención de los expertos en los temas de Derecho Parlamentario se ha enfocado al estudio de los grupos parlamentarios, superando con mucho lo que se ha escrito sobre comisiones legislativas.⁶ Otro es, desde luego, el panorama que ofrece el sistema norteamericano, en donde la bibliografía sobre estos órganos parlamentarios es ciertamente muy vasta, sin haber equivalencia en el estudio de los grupos parlamentarios que integran su Congreso.⁷

⁵ Rockman, Bert A., "Legislative-executive relations and Legislative Oversight", en *Legislative Studies Quarterly*, IX, No. 3, p. 394.

⁶ En este país concretamente, y para ejemplificar la importancia de sus grupos parlamentarios, vale recordar la expresión de un especialista para quien el sistema español es de "parlamentarismo de portavoces" —es decir, los líderes de los grupos parlamentarios—, que sugiere "un Parlamento que concentra en siete u ocho personas una muy alta capacidad de decisión"; *cfr.* Paniagua Soto, Juan Luis, "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, Madrid, 1986, p. 113.

⁷ Como un ejemplo de lo dicho, puede revisarse la que consigna Steven S. Smith en "The central concepts in Fenno's Committee Studies", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XI, No. 1, pp. 17 y 18. Es posible, por otro lado, que ese desequilibrio a favor del estudio de los grupos parlamentarios en los regímenes parlamentarios, se deba pre-

Lo hasta aquí dicho podría autorizar para calificar a los sistemas con partidos políticos fuertes, y que no han contemplado la delegación de las facultades tradicionalmente asignadas al pleno de los Congresos en sus correspondientes comisiones parlamentarias, autorizaría, repito, a calificarlos como legislativos de “tendencia partidista”, para significar una categoría de legislaturas diferente a las mencionadas anticipadamente —caso americano, por ejemplo— que sería de “tendencia comisional”. Y aquí cabría mencionar precisamente el caso mexicano. En nuestro Derecho Parlamentario, las comisiones siguen manteniendo la calidad de órganos o instancias preparatorias en donde se lleva a cabo el trabajo analítico, las deliberaciones y las negociaciones que derivarán en un dictamen que será sometido finalmente al pleno, órgano que toma la decisión. Se dibuja aquí un esquema que caerá, pues, en la categoría de legislatura de “tendencia partidista”.⁸

El tema de la relación grupos parlamentarios-comisiones legislativas abre la puerta para observar una institución que juega un papel muy significativo en nuestro régimen parlamentario, en el siguiente apartado.

2.1 *La Gran Comisión y los grupos parlamentarios*

Existe en el Derecho Parlamentario mexicano una figura singular, muy interesante, que no parece encontrarse en el Derecho comparado, y cuyas características estructurales y funcionales llaman la atención: la Gran Comisión. En realidad son dos: una en la Cámara de Diputados y otra en el Senado.

En la Cámara de Diputados tres son los supuestos para formar la Gran Comisión: *a)* que haya una mayoría absoluta de diputados, *b)* que esa ma-

cisamente a la incidencia de fenómenos tales como “mayoría” y “oposición” —grupos parlamentarios—, en tanto que constituyen conceptos clave para entender el funcionamiento propio de tales regímenes y su estructura teórica, ideas que se presentan de manera distinta en los regímenes presidencialistas, particularmente al tocar el tema de las relaciones ejecutivo-legislativo.

⁸ Así se desprende del artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General que se refiere a la Cámara de Diputados: “Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates”. Similar disposición contiene el artículo 87 de la misma ley (en adelante LOC), para el caso del Senado. Vale sostener la idea aun en el caso en que se acepte que los par-

yoría pertenezca a un mismo partido político, y c) que la elección se haya originado en la generalidad de las entidades federativas. Si se dan estos supuestos se forma la Gran Comisión de la siguiente manera: a) los diputados se agrupan por entidades federativas y por el Distrito Federal, en las denominadas “diputaciones”, y b) los coordinadores de las diputaciones integran la Gran Comisión, que es presidida por el líder de ese grupo parlamentario (artículo 46 LOC).

Es claro que el punto clave de este órgano parlamentario es su conformación monopartidista. Por ello, aunque su denominación invoca las comisiones legislativas que nos interesan, en realidad técnicamente procede calificarlo como un grupo parlamentario. A esto hay que sumar la cuestión de sus funciones (LOC, artículo 47), entre las que destacan la de proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités, así como la de designación de oficial mayor y tesorero de la Cámara, que son los funcionarios responsables de las cuestiones administrativas camerales. También elabora la propuesta de proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Estas propuestas pueden considerarse definitivas, dado que se habla del grupo parlamentario mayoritario.

Por su parte, la Gran Comisión del Senado se integra con un senador por cada Estado y uno por el Distrito Federal, seleccionados por sorteo. No se hace aquí la menor referencia a cuestiones partidarias y el criterio de conformación de esta Gran Comisión es exclusivamente geográfico. Goza de algunas atribuciones similares a las ya mencionadas de su homónima de la Cámara de Diputados, a las que suma algunas otras de no menor importancia, como la propuesta a la Cámara del programa legislativo, y administrativas como la de vigilar las funciones de la Oficialía Mayor, o dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para que el Senado cumpla sus funciones.

Las funciones de la Gran Comisión son, así, directivas. Entonces hay que observar también a la autoridad “natural” de la Cámara —en términos

tidos políticos mexicanos no pueden encasillarse en la misma categoría de los europeos, consideradas sus características; asimismo, también al recordar que nuestro sistema electoral es mixto pero con dominante mayoritario. Sobre esto, puede consultarse a Alexander, Robert J. (ed.), “Introduction”, en *Political parties of the Americas, Canada, Latin America and The West Indies*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1982, y Ruiz Massieu, José Francisco, “Las constituciones y los partidos políticos en América Latina”, en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975, pp. 85 a 96.

de teoría parlamentaria y Derecho comparado—: la Mesa directiva. Esta cuenta con una importante característica: la duración de los cargos de presidente y vicepresidentes es únicamente de un mes, sin posibilidad de reelección en el mismo periodo ordinario de sesiones; mientras que la de los secretarios y prosecretarios es de un año. Es claro que esta disposición impide no sólo acumulación de experiencia en el cargo sino un ejercicio efectivo de éste. La Mesa ciertamente abre y clausura las sesiones, dirige los debates, cuida del orden interno en la sala y coordina tareas de índole administrativa. Pero comparte atribuciones importantes con la Gran Comisión. Es decir, la Mesa directiva de esta Cámara, comparativamente con las de otros países muestra un severo cercenamiento de funciones, en favor del grupo parlamentario llamado Gran Comisión. Quizá por ello no tiene graves consecuencias para el desarrollo de las tareas camerales, la renovación mensual de la Mesa.

Sobre la Mesa Directiva del Senado, en todo caso, vale también la misma opinión que la ofrecida sobre su homónima de la Cámara de Diputados, habida cuenta de que también ésta se renueva cada mes. En todo caso, no se puede deducir de aquí que el Derecho Parlamentario mexicano haya desarrollado las funciones de los grupos parlamentarios, sino que ha potenciado solamente las del mayoritario, pero no la de los restantes grupos.

Queda claro, pues, que en México las autoridades de las dos Cámaras, es decir, las Mesas directivas comparten funciones con los órganos denominados Gran Comisión, y más todavía, al considerar la trascendencia de sus funciones y de su integración, estos últimos son los auténticos órganos de control político interno, y no las Mesas, circunstancia explícita en el caso de los diputados e implícita en el del Senado, puesto que en ambos cuerpos colegiados es un único partido el que ha controlado estos órganos: el PRI.

2.2 *Apreciaciones sobre el contexto. El status de las legislaturas*

No puede pasarse por alto, en el análisis de la importancia de las comisiones, la referencia a éstas en el contexto de las grandes instituciones políticas en que se mueven: me refiero aquí a que en el juego por el poder, las comisiones legislativas en tanto que forman parte de una estructura mayor, como son las legislaturas, participan de la suerte de éstas.

En el caso del Congreso mexicano, a las circunstancias comunes a las democracias occidentales sobre el escaso protagonismo de los parlamentos

contemporáneos —cualidad que se mide frente al Ejecutivo, principalmente, al ser ambos los órganos políticos—, hay que agregar otras propias de nuestra historia, que explican el *status* de la legislatura, e indirectamente el de sus órganos. El tema de la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo no es privativo de México, y quizá se explica aún mejor en un contexto más afín a nosotros, como el latinoamericano.⁹ Tampoco se trata de un fenómeno reciente que resulte explicado solamente a partir del surgimiento del Estado administrativo o social,¹⁰ aunque, por otra parte, la historia mexicana parece mostrar páginas más elogiosas de nuestro parlamentarismo en alguna etapa del siglo XIX que durante buena parte del presente.¹¹ En todo caso, es conocida la debilidad parlamentaria mexicana, sobre todo ante el Ejecutivo. Y creo que esta característica y la consecuente necesidad de fortalecer la vida parlamentaria, serán la explicación de las sucesivas modificaciones a las normas electorales mexicanas, en cuanto toca a la integración de la Cámara de Diputados, primero estableciendo la figura de los diputados de partido —1963—, luego introduciendo la modalidad del mecanismo de adjudicación de escaños por representación proporcional —1977, un 25% de dicha Cámara se integra aplicando este mecanismo—, modalidad incrementada hasta

⁹ En este subcontinente se expone como la causa fundamental de la superioridad del Ejecutivo la inestabilidad política imperante en los países de la región, que exige actuaciones rápidas y eficientes, incapaces de ser ofrecidas por el Legislativo. *Cfr.* Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Ariel, 2a. edición, Barcelona, pp. 549 a 552.

¹⁰ *Cfr.* Valadés, Diego, "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, No. 2, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1986, pp. 50 a 65. Este autor encuentra la explicación del desequilibrio decimonónico a favor de los ejecutivos en los siguientes factores: la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalista y centralista, el poder de la Iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la incultura política.

¹¹ Habría que aceptar esta idea a partir de la crítica más bien corrosiva que se encuentra en las siguientes ideas de Daniel Cosío Villegas, expresadas en 1947: "en las legislaturas revolucionarias jamás ha habido un solo debate que merezca ser recordado, como lo merecen aquéllos de las legislaturas del 56 a 76 del siglo pasado... Los congresos revolucionarios han sido tan serviles como los del porfirismo, con la diferencia de que este régimen era una tiranía, y la revolución, al levantarse contra él, se propuso diferenciarse. A los ojos de la opinión nacional, sin miramientos de grupos o de clases, nada hay tan despreciable como un diputado o un senador; han llegado a ser la medida de toda miseria humana". Cosío Villegas, Daniel, *La crisis de México*, Hermes, México, pp. 113 a 151. Desde luego que esta opinión no refleja la realidad exacta del Poder Legislativo mexicano, pero sí denuncia la inexistencia de vida parlamentaria durante esa época.

un 40%, quedando el restante 60% compuesto por diputados elegidos por mayoría relativa, proporciones hoy vigentes.

El conjunto de los elementos incidentes en ese *status* de las legislaturas puede ser muy amplio: las cuestiones orgánicas como las ya mencionadas al combinar los elementos grupo parlamentario, mesa directiva y Gran Comisión; también cabría la compartida facultad de iniciativa, la importante figura del veto presidencial y las sorprendentes facultades metaconstitucionales del titular del Ejecutivo Federal,¹² de igual manera el factor tiempo de duración del mandato del propio Ejecutivo, y el variable sistema de partidos entre otras más.

A partir de estos elementos el profesor Michael Mezey ofrece una tipología de legislaturas, aprovechables en Derecho Parlamentario comparado. Mezey propone una clasificación de cinco tipos de legislaturas, apoyándose en dos variables: el papel de las legislaturas en la toma de decisiones (*decision making* o *policy-making function*), y el grado de apoyo que las sustentan, es decir, las actitudes hacia los parlamentos: legislaturas activas, vulnerables, reactivas, marginales y mínimas.¹³ Mezey sostiene que en las dos últimas categorías se encuentra la mayoría de las legislaturas del Tercer Mundo.

Si se intenta aplicar el criterio al Congreso Mexicano habría que sostener que considerando las moderadas o mínimas capacidades de decisión con que cuentan nuestras Cámaras, así como el bajo nivel de apoyo, nuestra asamblea representativa cabría en la categoría de *legislatura mínima*,¹⁴ característica que *permea* a los órganos integrantes de ella, y, por tanto, a las comisiones legislativas, en los términos considerados en este trabajo.

¹² Analizadas, como se sabe, por Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, 5a. edición, México, 1985.

¹³ El juego de las variables se expresa en esta tipología así: legislaturas activas, con fuerte capacidad de decisión y alto nivel de apoyo; vulnerables, capacidades de decisión fuertes y bajo nivel de apoyo; reactivas, capacidades de decisión moderadas y amplios niveles de apoyo, aunque subordinadas a centros elitistas del ejecutivo; marginales, capacidades de decisión moderadas, y bajos niveles de apoyo, y mínimas, con escasas o mínimas capacidades de decisión y altos niveles de apoyo. *Cfr.* Mezey, Michael L., "The function of legislatures in the Third World", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. VIII, No. 4, p. 540.

¹⁴ Al lado, al menos, de la argentina, la brasileña y la peruana, *cfr.* Agor, Weston H. (ed), "Latin American legislative systems: analysis of recent research and a proposal for the future", en *Latin American Legislatures: their role and influence. Analysis for*

3. *Las comisiones legislativas*

3.1 *Tipos de Comisiones*

La Ley Orgánica del Congreso General, en el Título destinado a regular la Cámara de Diputados, aplica dos parámetros que suelen ser comunes en el Derecho Parlamentario contemporáneo para clasificar las comisiones legislativas:¹⁵ un criterio temporal y otro funcional. El temporal las tipifica en ordinarias o transitorias. Conforme al primero “se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura” (artículo 50 de la LOC) las comisiones de dictamen legislativo y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Complementariamente, “las comisiones de investigación y las jurisdiccionales se constituyen con carácter transitorio”, los cuatro tipos mencionados integran las comisiones de la Cámara de Diputados. Conforme al criterio funcional, las comisiones de dictamen legislativo se orientan a participar en la función legislativa, mientras que los tres tipos restantes de comisiones cumplen funciones referentes al control parlamentario y a la función financiera.¹⁶

Similar clasificación de comisiones se encuentra en la parte de la LOC reguladora del Senado: hay aquí comisiones permanentes denominadas ordinarias y especiales (artículo 86 LOC), y hay otras de carácter transitorio (artículo 88 LOC). Pero existen diferencias significativas: las ordinarias, que ascienden a 46, según la LOC (artículo 89), y las especiales, que son tres (artículo 90) —números, ambos, que la práctica parlamentaria ha modificado significativamente—,¹⁷ sí cuentan con principios jurídicos reguladores de los

nine countries, Praeger Publishers, New York, 1971, mientras que la de Costa Rica sería una legislatura activa y vulnerable, más parecida al Congreso de los Estados Unidos que la mayoría de las legislaturas del mundo, descontando naturalmente las diferencias de recursos y de autoridad de esta última, con relación a la centroamericana; sobre esta última, véase a Oppenheimer, Bruce I., “How legislatures shape policy and budgets”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. VIII, No. 4, pp. 578 y 579.

¹⁵ Cfr. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 179 y ss.

¹⁶ Existen además tres órganos colegiados denominados comités, en esta Cámara, cuyas funciones son fundamentalmente administrativas, se denominan de Administración, de Biblioteca y de Asuntos Editoriales (artículo 65 LOC).

¹⁷ El senado cuenta ahora con 23 comisiones ordinarias: Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, con cinco secciones, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda, de Desarrollo Económico y Social,

aspectos básicos necesarios para su funcionamiento, como por ejemplo denominación y funciones genéricas para las primeras y específicas para las segundas. En cambio, las de carácter transitorio no son aludidas en la LOC más que en términos lacónicos: “cuando lo determine la Cámara de Senadores se nombrarán comisiones con carácter transitorio, para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico” (artículo 88). En todo caso, las denominaciones de las ordinarias evocan en muy amplia medida la estructuración de la Administración Pública Federal, al igual que ocurre en las de dictamen legislativo de la Cámara de Diputados, y, como éstas, su función es primariamente la legislativa. Las especiales cumplen diversas funciones, atendiendo a su denominación: legislativa, administrativa, de control, entre otras más.

En lo que sigue se revisarán los tipos de comisiones legislativas que regula nuestro Derecho Parlamentario.¹⁸ Se seguirá la tipología adoptada por la

de Energéticos, de Planeación Democrática del Desarrollo, de Comercio y Fomento Industrial, de Fomento Agropecuario, de Recursos Hidráulicos y Forestales, de Asentamientos Humanos y Ecología, de Obras Públicas, de Salubridad General, del Sector Social del Trabajo, del Sector Social Agrario, de Turismo, de Pesca, del Distrito Federal, de Justicia, de Reglamentos y de Corrección de Estilo. Las especiales se amplían a nueve: de Estudios Legislativos, con tres secciones, de Administración, de Biblioteca, Medalla “Belisario Domínguez”, Jurisdiccional, de Asuntos Relativos al Pacto Federal, de los Derechos Humanos, de Informática y Editorial. *Cfr.* González Fernández, José Antonio, *op. cit.*, pp. 4560 y 4561.

¹⁸ No se desarrolla en este trabajo el tema de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de manera equivalente a los otros tres tipos de comisiones. Como es muy sabido, esta Comisión es el órgano parlamentario que vincula a la Cámara de Diputados con el órgano técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargada, ésta, del análisis de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Esta tarea forma parte del denominado “poder de la bolsa”, mismo que comparte esta Comisión con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Las tareas de control presupuestario son, desde luego, trascendentales y acompañan el surgimiento y desarrollo del parlamentarismo. Pero, considerada su tecnicidad, las cumple la Contaduría Mayor, no la Comisión parlamentaria de Vigilancia. Sí vale resaltar, en todo caso, que esta Contaduría efectúa un control que corre paralelo a algunas de las atribuciones que desempeña la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia creada en 1982 (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de ese año) con el propósito básico de “armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público” (véase el Manual de Organización de dicha Secretaría, *Diario Oficial* de 23 de enero de 1990). Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 32 bis, fracción XIII) asigna a esta Secretaría, entre otras atribuciones, la de “coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus res-

LOC para los de la Cámara de Diputados, puesto que resulta sencillo acomodar las de la Cámara de Senadores a dicho catálogo. Tomando en consideración que la orientación de este breve trabajo no es descriptivo de los extremos jurídicos que ofrece nuestro Derecho Parlamentario, regulatorio de las comisiones legislativas, no se reseñan aquí todos los temas que los textos de Derecho Parlamentario suelen abordar, tales como: su reconocimiento constitucional, la designación de sus integrantes, la mecánica de su gobierno interior, o las características de su funcionamiento: constitución, facultades de convocatoria, fijación del orden del día, publicidad o privacidad de sus sesiones, entre algunos temas más. Se da por hecho que la doctrina ha tomado en consideración estas cuestiones, o bien que no resulta difícil encontrar su regulación específica en la LOC. Se ha preferido, en cambio, dirigir la atención a algunos puntos particulares que revisten interés especial, en mi opinión, para la comprensión de las comisiones de nuestro Congreso Federal.¹⁹

3.2 *Las comisiones de dictamen legislativo*

Constituyen el grupo más numeroso de las que integran los congresos y parlamentos contemporáneos. La LOC (artículo 54) enuncia 22 para la Cámara de Diputados, si bien la práctica parlamentaria ha aumentado el número hasta 30.²⁰ De las de la Cámara de Senadores ya se ha dado noticia.²¹

pectivas responsabilidades". Es posible que esta Secretaría haya sido creada como un mecanismo más para enfrentar la corrupción; significa, de hecho, un instrumento de verificación que el propio Ejecutivo estableció sobre sí mismo, ajeno al del Poder Legislativo, implantado quizá para atenuar la en realidad incontrolada gestión sobre sus propios gastos, habida cuenta de que los mecanismos de supervisión parlamentarios se habían transformado ya en tan sólo meros formalismos; *cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 148 a 151.

¹⁹ Los temas enumerados son los que habitualmente la doctrina analiza al revisar el tema de las comisiones parlamentarias. Véase los ya citados autores Sole Tura, Jordi y Miguel A. Aparicio; Santaolalla, Fernando, y Paniagua Soto, Juan Luis. Para el caso mexicano consúltese a González Fernández, José Antonio, también ya citado.

²⁰ González Fernández da cuenta de ocho comisiones adicionales a las 22 enumeradas por la LOC, seis de éstas pueden ser consideradas de dictamen legislativo: Ciencia y Tecnología; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, Vialidad y Autotransportes; Ecología y Medio Ambiente; Radio, Televisión y Cinematografía, y Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos; las restantes dos se denominan de Corrección de Estilo, la primera, y de Información, Gestoría y Quejas, la última. *Idem*, pp. 4551 y 66.

²¹ Véase la nota número 17.

Se ha afirmado que las comisiones legislativas son órganos que carecen de facultades de decisión, y que funcionan sobre todo preparando dictámenes que son oportunamente sometidos a los órganos parlamentarios decisivos: los plenos. Y esto es desde luego cierto si el análisis conserva un perfil netamente jurídico. Pero cabe aquí, sin embargo, formular un par de observaciones, que dibujan un panorama distinto explicativo del verdadero alcance del trabajo que cumplen estas comisiones. La primera se refiere a su composición partidaria y a las consecuencias que ésta provoca.

Si bien es cierto que en atención a lo que señala la LOC (artículo 55), todas las comisiones deben integrarse con 17 diputados, sin que exista la obligación jurídica de que esa composición sea proporcional a la fuerza representativa de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, sino sólo una circunstancia facultativa o permisiva,²² la práctica parlamentaria enseña que esta estructura proporcional se lleva efectivamente a término, como suele ocurrir en otros países,²³ circunstancia que resulta fundamental para los efectos de los dictámenes.

Ocurre que esa integración de las comisiones legislativas, en términos numéricos equivalentes a la que mantienen los grupos parlamentarios en las asambleas, ha producido que con enorme frecuencia los resultados de los trabajos cumplidos en el seno de las comisiones, es decir, los dictámenes que formalmente carecen de todo valor vinculante, se conviertan en realidad en el texto prácticamente definitivo que aprueban los plenos correspondientes. Es decir, es posible afirmar que la labor de negociación llevada a cabo en las comisiones, sumada a la composición partidista de éstas, son factores que han potenciado enormemente la presencia de las comisiones, particularmente los resultados de esa tarea, porque éstos son con gran frecuencia respetados por los plenos.

A ello es posible agregar —nuestra segunda observación— que si el órgano legislativo tiene una arquitectura bicameral, como sucede con el nuestro en correspondencia con la federalidad del sistema político, el punto en donde

²² El artículo 55 indica que la integración partidaria de las comisiones se hará "procurando que en ella se encuentren representados los grupos parlamentarios".

²³ *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, "Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. 1, No. 1, pp. 107 y 108.

se concentra el resultado del trabajo parlamentario es en la comisión de la cámara de origen responsabilizada del estudio y emisión del consecuente dictamen, pues la actuación de la colegisladora, revisora, tanto en el nivel del dictamen comisional como en el de la decisión del pleno, expresa la solidez que suele conservar la “propuesta” contenida en el dictamen elaborado por la primera comisión. Es decir, la comisión de dictamen legislativo de la cámara revisora no altera prácticamente nunca el contenido de la minuta que ha sido remitida desde la cámara de origen, e igual cosa ocurre en el nivel del pleno.

Por ejemplo, al revisar el trabajo parlamentario ejecutado durante el periodo 1982-1988 en la materia jurídico-penal —ámbito en el cual la abundante actividad legislativa de la Administración De la Madrid fue especialmente intensa—, se encontró que en un total de 82 iniciativas que afectan este ámbito jurídico, mientras las comisiones correspondientes de la cámara de origen modificaron los términos de la iniciativa en 56 casos, es decir, en un 68.3%; los respectivos plenos, en cambio, alteraron sólo en 10 ocasiones el sentido de tales dictámenes de las comisiones, o sea, 12.2%. Por cuanto hace a la cámara revisora, en esos mismos 82 casos, solamente en una ocasión una comisión alteró el sentido de un proyecto remitido por la colegisladora, y en una ocasión más lo hizo el pleno revisor.

Vale, pues, concluir que hay una notable solidez de los resultados obtenidos en la cámara de origen, mismos que se consiguen en un porcentaje muy elevado desde el periodo de trabajo en las comisiones de dictamen legislativo.²⁴ Por tanto, puede afirmarse que si bien las comisiones de dictamen legislativo son órganos que formalmente carecen de toda capacidad de decisión, su integración partidaria ha generado un cambio funcional, y los dictámenes que este tipo de comisiones emiten son definitivos y no resultan alterados, en un porcentaje muy superior a las tres cuartas partes del total.

3.3 *Las comisiones jurisdiccionales*

Una apreciación que mostrara una destacada participación de las comisiones jurisdiccionales, similar a la que se ha emitido sobre las de dictamen legis-

²⁴ Cfr. Raigosa Sotelo, Luis, *Políticas públicas y función legislativa*, trabajo próximo a publicarse por el Instituto Nacional de Ciencias Penales; véanse en particular los

lativo, muestra sugerentes perspectivas. Es necesario ponderar varios elementos para valorar la actuación de estas comisiones transitorias.

En principio, el carácter propio de la función, en los términos ofrecidos por el Derecho Parlamentario contemporáneo. Ciertamente la función jurisdiccional de las asambleas no se agota con el ejercicio del denominado juicio político, y puede englobar, además de éste, la calificación de las elecciones —o verificación de la validez de actas y credenciales de parlamentarios, en la denominación de la Constitución Española (artículo 70, 2)—, y la valoración de las posibles incompatibilidades de los legisladores. Si bien las tres son actividades materialmente jurisdiccionales, las dos últimas se encuentran más allá de la competencia que es posible asignar a las comisiones que aquí interesan. De hecho, la función jurisdiccional parece ofrecer solamente una “relevancia residual”,²⁵ sin que se desconozca la importancia mayor de la primera actividad: el juicio político.

El punto de partida para conocer las comisiones jurisdiccionales es el artículo 61 de la LOC: “son comisiones jurisdiccionales las que se integran en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Para simplificar el camino, diremos que de las cuatro clases de responsabilidad que puede fincárseles a los servidores públicos: política, penal, administrativa y civil, solamente en las dos primeras hay intervención del Congreso de la Unión. Por tanto, únicamente de aquéllas se hará aquí referencia.

Como es bien sabido, los supuestos sobre los cuales descansan ambas clases de responsabilidades son muy diferentes: en una, la política, y siguiendo la característica básica del *impeachment* norteamericano que resulta su modelo inspirador, cuestiones de orden político se conocen en un proceso llevado hasta su término ante un órgano político, que las valora con criterios del mismo carácter.²⁶

Cuadros 5 y 5 bis en donde se resume un amplio análisis, efectuado en este trabajo, sobre las 82 iniciativas que en materia penal contempló esa Administración, con una orientación fundamentalmente de Derecho Parlamentario.

²⁵ El calificativo lo emite Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 248. Esto es más claro en regímenes de orientación parlamentaria.

²⁶ *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano”, en *Anuario Jurídico*, XI, UNAM, México, 1984, pp. 469 y 470.

Desde luego que esta clase de responsabilidad se explica, entre otras cuestiones, por su referencia al sistema de gobierno.²⁷ Y cabe agregar que si su origen histórico está en el parlamentarismo inglés, el desarrollo de la responsabilidad ministerial frente al Parlamento, convirtió allí al *impeachment* en una institución anacrónica. La responsabilidad ministerial en el parlamentarismo puede ser individual o colectiva; a esta última se refiere el voto o moción de desconfianza. La individual es de hecho muy poco frecuente —usada, por ejemplo, en Inglaterra sólo en veinte ocasiones en el periodo de 1855 a 1955— ya que se estila más la renuncia del ministro presuntamente responsable.²⁸ En los regímenes presidencialistas, en cambio, la institución se mantiene viva, aunque también aquí se anuncian señales de decadencia.²⁹

En cambio, cuando se hace referencia a la intervención del Poder Legislativo en materia de responsabilidad penal de servidores públicos, ésta se concreta al retiro de una traba procesal —denominada declaración de procedencia— impuesta por el ordenamiento jurídico, en un proceso de naturaleza penal, cuando el sujeto a quien se intenta acusar ante el juzgador cumple funciones que la ley estima deben quedar protegidas de ataques originados más por razones políticas que de estricta justicia. Caso especial es el del Presidente, quien es sujeto sólo de responsabilidad penal, no política. Y para aquélla, el Presidente sería juzgado por el Senado (artículos 108 y 111 de la Constitución).

Hay, pues, comisiones parlamentarias jurisdiccionales en los casos de responsabilidad política y de responsabilidad penal. La LOC, como se ha visto en el transcrito artículo 61, no hace más que remitir a otra ley en donde deberá ser precisada su integración, y luego en el artículo 63 advierte, con una expresión no del todo clara pues al parecer se hace referencia a cuestiones de procedimiento, que “Las reuniones de... las comisiones jurisdiccionales, se llevarán a cabo en los términos de las disposiciones legales apli-

²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Las responsabilidades de los servidores públicos en el Derecho Comparado”, en *Las responsabilidades de los Servidores Públicos*, VVAA, Manuel Porrúa, S.A., 1984, pp. 60 y 61.

²⁸ Cfr. Rush, Michael, *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London, 1981, pp. 258 a 264. También a Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de Gobierno*, UNAM, México, 1976, pp. 81 a 83.

²⁹ Cfr. González Oropeza, Manuel, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, *op. cit.*, pp. 103 a 105.

cables". En donde se encuentran las anunciadas normas legales es en la Ley Federal de Responsabilidades. En ésta se regula (artículos 9 a 24) el procedimiento para exigir la responsabilidad política, en los siguientes términos, presentados aquí muy resumidamente: las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados intervienen para dictaminar sobre tres extremos: si la conducta atribuida se corresponde con las señaladas en la ley como suficientes para generar esta responsabilidad, si se trata de un servidor público, y si la denuncia por responsabilidad política procede. De ser así, se turna a la denominada Sección Instructora de dicha Cámara, integrada por cuatro diputados, delante de la cual se desarrolla toda la fase instructora del procedimiento político, a cumplirse en un plazo no superior a 60 días naturales, ampliable de ser necesario por 15 días más, en la que luego de que el denunciante y el servidor público denunciado han fijado sus posiciones, y tras un periodo de pruebas y alegatos, la Sección Instructora formula conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Es la Cámara, naturalmente, quien decide si procede acusar al denunciado ante el Senado o no.

En correspondencia con la Instructora, en el Senado se designa la Sección de Enjuiciamiento ante la que una Comisión de la Cámara de Diputados—creada específicamente para este efecto, por lo que se trata de una comisión jurisdiccional, según las disposiciones de los artículos 52, 61 y 63 de la LQC— sostendría la acusación. Aquí también las partes formularán alegatos y con base en éstos, las consideraciones de la acusación, y en su caso el resultado de las comparecencias de las partes y otras diligencias que eventualmente hayan procedido, la Sección de Enjuiciamiento precisará sus conclusiones, las que se someterán a discusión en el pleno del Senado para que éste pronuncie la sentencia que corresponda.

Cabe aquí señalar el alcance de la actuación de las comisiones en esta función jurisdiccional. Conforme al texto legal, todo el procedimiento se inicia a partir del dictamen emitido por las dos comisiones ordinarias de dictamen legislativo: de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Si éstas acreditan los tres elementos mencionados se turna la denuncia a la Sección Instructora de la Cámara; en el caso contrario, no hay continuación del procedimiento político. La llave para el juicio político está, al parecer, en manos de estas comisiones. Sin embargo, es posible suponer, que se manifieste inconformidad con el dictamen en el nivel del pleno. Si esto es así, parece procedente aceptar que la decisión que en este nivel se adopte será la definitiva, independientemente de su acuerdo o discrepancia con el dictamen comi-

sional. Por supuesto, la composición partidista de las comisiones y de la asamblea es definitiva para que se actualice el caso.

Vale precisar algunos extremos sobre el carácter que ostentan y las funciones que cumplen las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento. Se trata de auténticas comisiones parlamentarias, y la Instructora corresponde a las denominadas jurisdiccionales de la Cámara de Diputados. El artículo 11 de la Ley de Responsabilidades hace referencia a unas comisiones, una para cada Cámara, que aparentemente tendrían la función de sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley, pues así lo expresa el propio artículo, y de donde se tomarán cuatro integrantes de cada Comisión para que formen las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento.

Sin embargo, estas Comisiones del artículo 11 no vuelven a ser nombradas en la Ley, ya que todo el proceso político, como se ha visto, se sustancia ante las Secciones y las Asambleas de las Cámaras, excepción hecha de la comisión de tres diputados, mencionada, que sostiene la acusación ante el Senado. Es decir, las comisiones de donde se “designan” los cuatro integrantes de las Secciones no cumplen ninguna función específica ni tampoco genérica, puesto que las funciones jurisdiccionales están a cargo de las Secciones, las que son materialmente comisiones parlamentarias. Resulta, por tanto, oscura si no es que hasta absurda su regulación.³⁰

El tema admite una observación más. Surge la duda acerca de la correcta ubicación de las normas que regulan la estructura y funcionamiento de las comisiones jurisdiccionales. Es decir, procede cuestionar si la Ley Federal de Responsabilidades incorpora elementos normativos que debieran encontrarse en la Ley Orgánica del Congreso, habida cuenta de que la integración de

³⁰ Vale recordar que la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades que el Ejecutivo remitió al Senado, no hacía referencia a una comisión sino a un “grupo” en cada cámara, e incluso precisaba su composición: dieciséis diputados y diez senadores. De esos grupos, mediante insaculación por sorteo se obtendrían los cuatro integrantes de cada sección. Quizá sea más congruente la iniciativa al proponer grupos, y no comisiones. También es de resaltar que se aplicaría el procedimiento de insaculación por sorteo y no el de designación de los integrantes de secciones, como resultó finalmente aprobado. Aquél favorecía la imparcialidad, en la actuación de legisladores, aunque quizá en demérito de la capacidad para realizar la función específica. *Cfr. Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados, México, s.f., pp. 18 y ss.

las comisiones parlamentarias que esta Ley nombra Secciones, así como la regulación del procedimiento jurisdiccional, caben en el supuesto a que se refiere el artículo 70 Constitucional, que ordena que la ley reguladora de la estructura y funcionamiento internos del Congreso —ley que reviste la característica de no ser promulgable ni vetable por el Presidente— debe ser expedida en exclusiva por el Poder Legislativo sin intervención alguna del Ejecutivo Federal.

Me parece que una interpretación en este sentido es la correcta. Si, por una parte, la función jurisdiccional parlamentaria circunscrita al juicio político está concebida por el ordenamiento mexicano impregnada de politicidad: por el órgano que la cumple, los criterios de valoración de la conducta, la misma conducta del servidor público y las sanciones resultantes; y si, por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso es una Ley especial tanto por la materia que regula como por el procedimiento legislativo para su formación, no se observa un criterio jurídico suficientemente válido para fundamentar que la integración de las comisiones y la sustanciación del procedimiento jurisdiccional escapen a la ley especial a que se refiere el citado artículo 70 Constitucional.³¹

En nuestro esquema constitucional podría argumentarse que en el caso no se trata de violación al artículo 49 Constitucional, puesto que no se presenta una delegación de poderes del Legislativo al Ejecutivo, ya que no hay “facultades extraordinarias”, habida cuenta que ambos poderes han participado en la creación de la Ley Federal de Responsabilidades. Pero éste es más bien el caso de expresa prohibición a que el Ejecutivo participe, como normalmente lo hace, en la función legislativa.

Hay en el artículo 49 Constitucional una prohibición a delegar funciones entre poderes contraviniendo la distribución de éstos que la Constitución ha construido. Así, ninguna de las Cámaras puede delegar a la otra, o al Congreso como Asamblea única, sus facultades exclusivas; tampoco es posible, como pareciera ser aquí el caso, que un derecho de monopolizado ejercicio por el Congreso pueda ser compartido, con otro poder, parcial o totalmente, ni siquiera por expresa voluntad de aquél pues para ello no tiene potestad. Y es exactamente éste el asunto en cuestión: la materia legislativa que no

³¹ Sobre el tema, consúltese provechosamente a Torres del Moral, Antonio, “Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, *op. cit.*, pp. 7 a 22.

comparte —ni puede hacerlo— el Poder Legislativo con el Ejecutivo es la que tiene por objeto regular la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y toda cuestión que trate estas materias debe estar contenida en esa Ley especial a que se refiere el artículo 70 de la propia Constitución. Por tanto, la creación de comisiones parlamentarias o, en general, de órganos que conformen la estructura del Congreso, así como la asignación de funciones a éstos, son directrices que deben estar en un ordenamiento que satisfaga los extremos del artículo 70 Constitucional.

De lo dicho parece ser necesario concluir que el artículo 61 de la LOC y con él todos los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades que se refieren a la integración y funcionamiento de las Secciones Instructora y de Enjuiciamiento, son violatorios de los artículos 70 y 49 de la Constitución y, por tanto, del principio de separación de poderes, toda vez que aquel precepto delega a otra ley diferente a la Orgánica normas que sólo esta última puede contener.

Si se aceptan los argumentos hasta aquí expuestos, es decir, si se considera correcto que está en entredicho la validez de algunas de las normas contenidas en las dos leyes mencionadas, por haber sido emitidas en contra del procedimiento constitucional indicado, habría también que admitir la posibilidad de impugnar la validez de los procesos que sean sustanciados aplicando dichas normas inválidas. Es decir, parece que aquí se abre una vía para someter la procedencia de juicios políticos a la autoridad vigilante de la constitucionalidad de los actos de autoridad. El tema me parece que rebasa los alcances de este trabajo y, por tanto, no se aborda aquí aunque sí amerita este comentario.

Resta mencionar brevemente la participación de las comisiones del Poder Legislativo en el procedimiento para la declaración de procedencia. Aquí, interesa apuntar que hay participación solamente de la Cámara de Diputados, y dentro de ésta, de la Sección Instructora quien “practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita” (artículo 25 LOC). El dictamen resultante no será vinculante para la Cámara pues la decisión de ésta será, por supuesto, libre.

La regulación sobre el mecanismo con que se inicia este procedimiento puede plantear algún problema. Dice el artículo 25 de la LOC que el punto

de partida es una denuncia, una querrela o un requerimiento del Ministerio Público. No parece generar dificultad la tercera alternativa ya que si el representante social ha presentado el requerimiento, se da por sentado que, de prosperar, aquél continuará el procedimiento ante la autoridad jurisdiccional correspondiente y, en caso contrario, de no resultar declarada la procedencia, tendría que esperar a que concluya su encargo el servidor público cuya función está protegida con el obstáculo procesal para poder continuar el mencionado procedimiento penal.

Pero si se trata de un particular denunciante o querellante, sucede que si la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia emite una declaración dando lugar a proceder en contra del inculcado, tal decisión no es vinculatoria para el Ministerio Público pues éste conserva el monopolio del ejercicio de la acción penal. Así, puede integrar una averiguación previa que concluya en la determinación del no ejercicio de la acción penal, pero el inculcado habría sido ya separado de su empleo, cargo o comisión y, por tanto, existe una alteración fundamentada en una apreciación provisional que resultó equivocada al no ejercer la acción penal el Representante Social. Procedería, por tanto, la reposición del inculcado en el cargo. Me parece que el procedimiento que aquí se considera constituye en rigor una participación del órgano legislativo en una función jurisdiccional que naturalmente no le corresponde: la penal, y en la cual, de acuerdo con lo establecido por el ordenamiento mexicano, participan no más que dos autoridades: una formalmente administrativa, durante la fase de la averiguación previa, y otra, la jurisdiccional, que culmina con la sentencia. La declaración de procedencia se inserta en este esquema y no se pretende con ella, por tanto, más que lo que se ha dicho: establecer una traba procesal de materia penal impidiendo la actualización de la autoridad jurisdiccional frente al inculcado. Por ello, parece razonable mantener el resto de circunstancias que envuelven al procedimiento penal como están, de manera que no se observa una fundamentación clara para que el obstáculo procesal se retire cuando lo solicita un particular por medio de denuncia o querrela, figuras que son dables solamente ante la autoridad que desarrolla la averiguación previa. Creo que valdría conservar solamente al Ministerio Público como único facultado para requerir al órgano político la declaración de procedencia. Los otros supuestos podrían generar problemas que aparecerían como invasión de funciones entre poderes —aquí de sentido inverso a la mencionada de la Ley de Responsabilidades—, del Legislativo frente al Ejecutivo.

3.4 *Las comisiones de investigación*

Me parece conveniente abordar el tema de las comisiones de investigación haciendo referencia a las diferentes perspectivas que se han ofrecido para explicar el carácter de la función que desarrollan. Al formular los comentarios primeros acerca de los tipos de comisiones, se afirmó que las funciones a cumplir por éstas son las propias de las cámaras: la legislativa, la de control y la financiera, cuestión, por otra parte, sobre la cual no existe unanimidad doctrinal. Pero lo importante aquí es precisar si la función que cumplen las comisiones de investigación es la de control, o es otra, diversa a la legislativa y a la financiera, habida cuenta de que estas últimas son llevadas a cabo por las de dictamen legislativo, la primera, y la financiera es realizada por la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y por la de dictamen legislativo denominada de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

El tema procede cuando se recuerda que si por una parte el concepto de control parlamentario resulta ciertamente polémico y difuso,³² por otra, un sector de la doctrina extranjera encuentra mejor acomodo para la función que cumple esta comisión en el capítulo del Derecho Parlamentario que analice los instrumentos de información de que se valen los parlamentos para cumplir sus tareas, al lado de las preguntas y las interpelaciones.³³ Es decir, estos tres procedimientos no son formas de control parlamentario, como tradicionalmente se sostiene, sino meros instrumentos de que se valen los parlamentos, para obtener información, y su carácter es polivalente, de manera que esa información puede ser aprovechada para la ejecución de las funciones parlamentarias, entre ellas la de control. Creo que la postura ofrece un interesante enfoque, aunque su ámbito de discusión pareciera no proceder en el caso mexicano, si se recuerda que en los términos en que está redactado el artículo 93 Constitucional, que establece esta clase de comisiones, ofrece una aparente única salida para los resultados de las tareas de investigación: ponerlos en conocimiento del Ejecutivo Federal.

³² Un acercamiento sobre el tema se encuentra en Raigosa Sotelo, Luis, "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, *op. cit.*, en particular las páginas 159 a 171.

³³ *Cfr.* Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, 1982, pp. 19 y ss. En el mismo sentido, Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las comisiones de investigación de las Cortes", en *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 10, monográfico, *op. cit.*, pp. 144 a 147.

Sin embargo, considero que esta norma no puede interpretarse en el sentido de que los resultados de la investigación solamente puedan ser utilizados o aprovechados por el Ejecutivo Federal, como un instrumento más de apoyo a este poder en tanto que controla o supervisa a su sector periférico: la Administración Pública Federal Paraestatal. Estimo, en cambio, que los resultados que arrojen las actividades de estas comisiones pueden y deben ser aprovechados por el Poder Legislativo para cumplir cualquiera de las funciones a su cargo: para legislar, para controlar al Ejecutivo y en el “poder de la bolsa”.

Esta interpretación aproxima la manera de entender las comisiones de investigación a la recién mencionada que las ubica solamente como instrumentos de información. En consecuencia, habría que unir esta actividad realizada por las comisiones de investigación con las comparecencias y los informes del Ejecutivo. Sobre la última, vale apuntar que la obligación constitucional impuesta a los secretarios de despacho de informar al Congreso sobre sus respectivos ramos (artículo 93, párrafo primero) es, por supuesto, distinta a la señalada para el titular del Ejecutivo (artículo 69), no solamente por el contenido sino sobre todo por la trascendencia política del segundo. Aquella es en rigor una “memoria” que tiene el objetivo concreto de informar al Congreso.³⁴

Cercana a esta actividad está la señalada por el mismo artículo 93, párrafo segundo, en donde se otorga a cualquiera de las Cámaras la facultad

³⁴ La disposición hace referencia al mismo tipo de deberes que por ejemplo las Constituciones de Argentina (artículo 90) y de Costa Rica (artículo 144) imponen a sus respectivos ministros. Se trata de informar al Congreso. Toda vez que el artículo no especifica si los informes deben ser presentados por escrito u oralmente, puede usarse cualquiera de las dos, o ambas, formas para cumplir la disposición constitucional. En realidad, en los primeros años de la Administración De la Madrid (1982-1988) comenzó a ponerse en aplicación esta desusada norma, cuando la totalidad de los secretarios y el jefe del Departamento del Distrito Federal se presentaron ante el Poder Legislativo, pero no ante el Pleno del Congreso sino ante las respectivas comisiones vinculadas por materia con cada dependencia. La comparecencia se hizo extensiva a los Procuradores de la República y del Distrito Federal, funcionarios también dependientes del Ejecutivo, aunque no obligados a cumplirla, pues no son mencionados en la Constitución. Las sesiones no se limitaron al informe rendido por los funcionarios, pues se abrieron periodos de preguntas parlamentarias. Estas comparecencias son complementarias al informe anual que el Presidente rinde al Congreso de la Unión, ahora en noviembre, al abrirse el primer periodo de sesiones ordinarias.

de solicitar la comparecencia de esos funcionarios designados para informar “cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”. En 1974 se amplía esta facultad congresional para citar a los jefes de los departamentos administrativos, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a los directores y administradores de las empresas públicas.

El informe anual del Presidente es, en cambio, el acto político de mayor trascendencia de cada año, con excepción de aquéllos en que se celebran elecciones.³⁵ No tiene, pues, el limitado alcance de las reuniones con el Congreso, de los secretarios y jefes de departamento administrativo y demás funcionarios mencionados, todos designados y responsables en principio —salvo la denominada “responsabilidad de servidores públicos”— sólo ante el Presidente. El informe del Presidente no es una “memoria”, tanto por su contenido como por su significado y trascendencia, y pareciera desbordar, en la práctica, la posibilidad de clasificarlo únicamente como un acto dentro de la función legislativa de investigación. Ciertamente lo ofrece un poder a otro, pero el uso de los medios de comunicación masiva le confieren una difusión enorme, de la cual carecen otros actos políticos. Más que un evento en donde se satisfagan las condiciones para que el Poder Legislativo cumpla una función propia de éste, resulta un acto en beneficio del Ejecutivo.

Mas la interpretación tradicional sobre las comisiones de investigación que las entiende como modos de control parlamentario, también resulta convincente, si se recuerda que las características de estos órganos los acerca a la función de control más que a ninguna otra. En los regímenes parlamentarios se ha reconocido que las tareas que desarrollan estas comisiones “guardan una estrecha relación con la actividad de control parlamentario”.³⁶ Pero de mayor relevancia aún que las de esta clase de sistemas políticos, que parecen prestar más atención a los grupos parlamentarios, son las comisiones de investigación en el régimen presidencialista norteamericano,³⁷ tomando en cuenta el significativo protagonismo de las comisiones en general, del Con-

³⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 113 a 115.

³⁶ Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 159. Cito precisamente a este autor quien considera a las comisiones de investigación como mecanismos de información.

³⁷ Cfr. De la Cruz Ferrer, Juan, “El control parlamentario de la Administración en el sistema constitucional norteamericano”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, tomo II, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 984 y ss.

greso Americano, mayor que en otros países.³⁸ Específicamente en el caso de esta nación, la figura se encuadra en el campo de las relaciones ejecutivo-legislativo, pero entendido no tan sólo como un enfrentamiento entre estos dos poderes, sino algo más: el objetivo fundamental es el control sobre un tercer elemento: la Administración, que se entiende separada de ambos: “el poder ejecutivo no tiene uno sino dos *managers*: el Presidente y su rival, el Congreso pues casi todo lo que hace el Presidente puede hacerlo el Congreso, y, a veces, con mayor eficacia”.³⁹

Así, se reconoce que el Congreso dispone de un buen arsenal de instrumentos en sus manos, a partir de sus atribuciones legislativas señaladas por la Constitución, para controlar la acción del Ejecutivo, aunque estas herramientas no resuelven la cuestión de la supremacía de uno u otro poder sobre la Administración:

1. El Congreso, a través de leyes, crea las agencias gubernamentales, determina su jurisdicción, autoriza sus programas y los medios para realizarlos y señala los instrumentos para hacer cumplir las acciones de esas agencias.
2. El Congreso señala los límites de actuación de las oficinas del Ejecutivo, a través del control del presupuesto.
3. El Congreso supervisa la actuación del Ejecutivo, a través de las audiencias y de las investigaciones llevadas a cabo por sus órganos denominados comités.
4. La confirmación por parte del Senado de los principales cargos del Ejecutivo, abre la puerta a la posibilidad de que algunos cargos gubernamentales sean otorgados, negociadamente, a personas muy cercanas al Congreso.

³⁸ La figura se extiende incluso a los regímenes autoritarios socialistas. Una noticia sobre esto se encuentra en Barquín Alvarez, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, *op. cit.*, pp. 40 a 45.

³⁹ Koenig, Louis, *The Chief Executive*, citado por Juan de la Cruz Ferrer en *op. cit.*, p. 967. El origen de la discusión versa sobre el alcance de las atribuciones del Poder Ejecutivo, a partir de la interpretación que se le dé al concepto de *executive powers*, que establece el artículo II de la Constitución Americana: “El Poder Ejecutivo se depositará en un Presidente de los Estados Unidos”. A mediados del siglo pasado las

5. La expedición de las normas aplicables a los servicios militar y civil, permite al Congreso impedir la libre actuación de los funcionarios del Ejecutivo sobre sus subordinados.
6. La preeminencia de algunos miembros del Congreso en ciertos comités influyentes, les posibilita para imponer criterios u obtener posiciones ventajosas concretas.⁴⁰

En contrapartida, es claro que el Presidente cuenta con medios jurídicos a su disposición para proteger su propia posición, y, a la vez, controlar a la Administración. Mas lo que me importa aquí resaltar es la posición que ocupan las comisiones de investigación entre las herramientas a disposición del Congreso para controlar la Administración.

En todo caso, no es desde luego parecido a este esquema constitucional americano de equilibrio entre poderes, el que se expresa en nuestro sistema mexicano, cuestión válida tanto si el enfoque es político, como si lo es jurídico. Para este último, la regulación sobre las comisiones de investigación es el ejemplo que aquí procede introducir. Por supuesto que se inserta en el campo de las relaciones ejecutivo-legislativo. Pero su ámbito de acción está lamentablemente limitado. Si bien parece correcto interpretativamente traspasar las reducidas fronteras que la Constitución ha marcado, cuando indica que sus resultados sólo se darán a conocer al Ejecutivo, y hacer que éstos puedan aplicarse de manera amplia, no se aprecia la viabilidad de lograr lo mismo con relación a su objeto: el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria; es decir, la mayor parte del conjunto denominado "sector paraestatal". Sobre esto, no es posible admitir que alguno de los órganos de la Administración Centrali-

posiciones extremas mostraban, de un lado, a los partidarios del Ejecutivo, quienes sostenían que los actos de la Administración debían ser siempre acordes con la voluntad y bajo la dirección del Ejecutivo. Los "congresionalistas", del otro lado, defendían que las facultades que el mismo artículo II le otorga al Ejecutivo son las únicas que, en rigor, le corresponden. Esta disputa, se ha dicho, entre el Congreso y el Presidente sobre la supervisión de la Administración no ha sido ya superada, de manera que la permanente lucha para ejercer el control sobre la Administración muestra la verdadera imagen de la realidad. Sobre este tema, consúltese a Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious: *The President, Congress and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics*, The Free Press, New York, 1984, pp. 155 a 157.

⁴⁰ Cfr. Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

zada pueda ser objeto de investigación por parte de estas comisiones, pues la norma no admite esta posibilidad. A pesar de ello, cabría sostener que si bien su objetivo es controlar a las paraestatales, esto no es obstáculo para que puedan solicitar cualquier tipo de documentación o información referente a su funcionamiento —informes de desarrollo o auditorías de las entidades sujetas a investigación, por ejemplo— de las Secretarías de Estado que tengan vinculación con ellas, como la de Programación y Presupuesto o la de la Contraloría, entre otras más. Es así como se desprende del artículo 101 de la Ley Orgánica del Congreso, aunque éste se refiera solamente a la Cámara de Senadores. También la Cámara de Diputados goza del derecho de solicitar informes y documentos a las oficinas públicas centrales, en atención a que así lo dispone el artículo 89 del Reglamento del Congreso.

No se objeta, en cualquier caso, que las comisiones de investigación puedan constituirse únicamente para el efecto de revisar el funcionamiento de estas paraestatales. Y aquí queda agregar que el limitado campo de verificación sobre la Administración Pública es cada vez más reducido si se suma a lo dicho que el Sector Paraestatal era muy numeroso durante la Administración López Portillo (1976-1982), periodo en el cual se incorpora a la Constitución (1977) este mecanismo congresional de control sobre el Ejecutivo: en 1982 las entidades paraestatales ascendían a 1,155, mientras que en 1989, el número se había ya reducido considerablemente hasta 390, como consecuencia del proceso de desincorporación, iniciado en 1983, que significa una reforma estructural del Sector Paraestatal, a través de privatizaciones, fusiones, liquidaciones, o transferencias a gobiernos locales de las entidades de este sector.⁴¹ Esto, por supuesto, no significa abogar por su desaparición, sino solamente marcar sus alcances limitados al día de hoy.

También habría que ofrecer algunas precisiones acerca del procedimiento a cumplir por las comisiones, en concreto, lo que debe anotarse es la carencia de regulación específica sobre el tema. Por cuanto hace a la Cámara de Diputados, hay remisión expresa a las disposiciones reglamentarias (artículo 63 de la LOC). Para el Senado sería aplicable el artículo 101, ya mencionado. En éste se encuentra una previsión para el caso en que no se atiende una solicitud legislativa, por el Ejecutivo: formular una queja ante el titular de la dependencia correspondiente o al Presidente de la República. Esta medida,

⁴¹ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El nuevo perfil de la economía mexicana*, 1990, pp. 16 y 17.

en todo caso, no parece ser suficiente garantía para alcanzar resultados satisfactorios y creo que convendría intentar algún mecanismo sancionatorio orientado a la entrega de la documentación o informe solicitado. En contrapartida, existe una excepción a la obligación de entrega de documentación, si en el caso se clasifica el asunto como secreto (artículo 89 del Reglamento). El concepto es suficientemente ambiguo como para permitir que sea el Ejecutivo quien decida la calidad de la información solicitada. El asunto, en todo caso, no adquiere relevancia mientras no se actualice el supuesto de esta prevención reglamentaria.⁴²

Resta saber si estas comisiones están autorizadas para requerir la presencia de funcionarios y empleados del Ejecutivo y aun de particulares. Ni la Ley Orgánica del Congreso ni su Reglamento vigente contienen disposición expresa que autorice a las comisiones de investigación a citar a funcionarios o empleados públicos o a particulares ante ellas para ser interrogados.

Ciertamente, el artículo 102 de la LOC —en donde se encuentra una atribución conferida sólo al Senado— y el 90 de su Reglamento —disposición aplicable a ambas Cámaras— autorizan a los miembros de cualquier comisión a entrevistarse con los funcionarios públicos: el Senado sin discriminación del nivel del funcionario y la Cámara de Diputados únicamente con aquéllos a que se refiere el artículo 93 Constitucional. Sin embargo, no es éste el asunto preciso que aquí se discute, porque no se trata de “entrevistar” a miembros del Ejecutivo, sino de citarlos, compulsivamente si es necesario, a audiencias, a *hearings*.

No creo que este silencio jurídico deba interpretarse en sentido negativo: de manera que las comisiones de investigación mexicanas carezcan de la facultad de convocatoria. Me parece, en cambio, que es correcto interpretar que

⁴² Hay algunos ejemplos en Derecho comparado que pueden ser ilustrativos acerca de posibles interpretaciones al vago término “secreto”: secreto político y militar, en Italia, *Cfr. Manzella, Andrea, “Le funzione del Parlamento in Italia”, en Rivista trimestrale di Diritto pubblico, No. 2, 1974, p. 398*; negociación de tratados y seguridad nacional, en Argentina, *cfr. Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1986, p. 108*. Para los Estados Unidos se recuerdan los casos de materias reservadas en exclusiva a otra rama del gobierno, como por ejemplo el caso del indulto y las operaciones tácticas militares, *cfr. Fisher, Louis, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, Princeton University Press, Princeton, 1985, p. 204*.

con base en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, el que le otorga al Congreso las facultades implícitas, es posible que éste, sus Cámaras y sus órganos internos en que se estructuran para el cumplimiento de sus funciones, como son las comisiones de investigación, lleven a cabo los actos necesarios y convenientes dirigidos al ejercicio de todas sus atribuciones. Podría aquí argumentarse en un sentido interpretativo-restrictivo: que esta fracción concede facultades implícitas sólo en materia legislativa puesto que señala textualmente “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Sin embargo, estimo que por facultades implícitas debe entenderse aquellas que concede al Congreso de la Unión los instrumentos que necesita para ejercer todas sus funciones. Esta ha sido, por otra parte, la mecánica de fundamentar constitucionalmente la facultad de investigación congresional, y sus consecuencias, en los casos argentino y norteamericano, aun cuando sus respectivas constituciones hacen referencia expresa solamente a la función legislativa.⁴³

Por otro lado, la comparecencia, ya de servidores públicos, ya de particulares, requeriría reglamentación, de manera que se definan las consecuencias por el incumplimiento de un citatorio parlamentario, la fundamentación jurídica de una posible negativa a declarar y, en general, la tutela de sus derechos fundamentales.⁴⁴

⁴³ Las constituciones norteamericana y argentina han regulado las facultades implícitas así: Constitución norteamericana: artículo I, sección 8, último párrafo: “(E Congreso tendrá facultad:) Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios”. Constitución argentina: artículo 67, inciso 28: “(Corresponde al Congreso:) Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”.

⁴⁴ En Italia el profesor Recchia ante esta carencia normativa, alerta sobre la necesidad de prestar suficiente atención a las garantías del ciudadano cuya colaboración es exigida por las comisiones de investigación de este país. El Parlamento Italiano adopta, a veces, procedimientos de tipo judicial al aplicar las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, y, en otras, procedimientos de tipo parlamentario, incluso en el transcurso de una misma audiencia. Es claro que son situaciones con tratamientos diferentes, ya que en el primer caso los testimonios formales deben suponer la necesaria asistencia del defensor, hipótesis dispensable en el supuesto de audiencias parlamentarias libres. *Cfr.* Recchia, Giorgio, “Información parlamentaria y garantías fundamentales”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), No. 40, 1984, pp. 16 y ss.

Resta, por último, hacer referencia al tema de la constitución de estas comisiones. El problema es la respuesta a la pregunta de cómo debe entenderse el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional: "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".

Caben aquí aparentemente dos posibles interpretaciones que llevarían a consecuencias muy diferentes. Una primera que entenderá el artículo en el sentido de que la facultad de constituir estas comisiones compete a las minorías, particularmente en el caso de la Cámara de Diputados en donde se requerirían no más de un 25% de ellas para decidirlo, es decir, 125 diputados. La segunda interpretación sería en el sentido de que la cuarta parte a que se refiere el artículo es la indispensable para solicitar que las Cámaras las constituyan, pero que la facultad para hacerlo es de éstas, de la mayoría; en los términos en que proceda una votación válida para ello.

Podría argumentarse a favor de la primera interpretación que la facultad de control tiende a considerarse como propia de las minorías, y que éste es el sentido en que se ha expresado la teoría, al menos en los regímenes parlamentarios.⁴⁵ También puede decirse que no es dable otra posible interpretación, puesto que sería un absurdo exigir que para constituir una comisión de esta clase deban reunirse 125 firmas de diputados, y que si se cuenta con 124 o menos, ya no es posible solicitarla ni, por tanto, constituirla. Sin embargo, parece que la problemática sobre la interpretación de este artículo consiste en el enfrentamiento entre una interpretación, la primera, que ofrece la expresión más bien de un deseo, de un propósito, frente a la segunda, que entiendo expresa correctamente lo que esta norma constitucional dispone.

Cierto es que diversos autores han manifestado que la función de control es propia de las minorías, y no de las mayorías. Pero sus referencias son a los regímenes parlamentarios y no a los presidencialistas, porque en aquéllos el juego se expresa no entre "poderes" sino entre Gobierno-Oposición,

⁴⁵ Cfr. Raigosa Sotelo, Luis, "El control parlamentario en España", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, op. cit., pp. 159 y ss.

entendida ésta como la minoría más numerosa de los órganos legislativos. Es muy conocido que en el Derecho Parlamentario alemán existen disposiciones que establecen la obligación de constituir esta clase de comisiones, si así lo decide una cuarta parte de sus miembros (artículo 44 de su Ley Fundamental); pero también lo es que este artículo se expresa de manera explícita al otorgar esta atribución a la minoría mencionada.

En el mismo contexto parlamentario, en realidad, la mayoría de estos regímenes asignan la facultad de crear estas comisiones a los plenos y no a las minorías, lo que resalta aún más la singularidad del caso alemán.

Tampoco es un argumento suficientemente sólido el que se funda en el absurdo. Por ejemplo, el caso español ofrece varias alternativas para solicitar la creación de una comisión de investigación en el Congreso de los Diputados, que son creadas, como expresamente lo dice el Reglamento (artículo 52, 1), por el Pleno, y una de ellas es que formule la propuesta una quinta parte de los miembros de la Cámara. Aunque la proporción exigida aquí es menor que la mexicana, no deja de ser un porcentaje sin fundamento racional aparente. Y hasta ahora no se han levantado voces que condenen la disposición por absurda.

Pero me parece que la disposición contenida en el artículo 93 no deja lugar a dudas, a partir de la expresión escrita. En principio, no se encuentran en ella palabras vagas, ubicables en "zonas de penumbra" que presenten dificultad en su interpretación. Cuando allí se hace referencia a las Cámaras no puede aceptarse algo distinto al órgano primario de éstas: los Plenos; lo que allí dice, por tanto, es que éstos, una vez que se ha satisfecho el requisito del número mínimo para solicitar la creación de estas comisiones, podrán crear y también podrán no crear, pues para ello no están vinculados, la comisión que les haya sido propuesta. Es decir, en la expresión "tienen la facultad" no creo que pueda encontrarse otra cosa más que una acción con un contenido normativo o deóntico facultativo. El sujeto a quien le está dirigida la norma: el Pleno se encuentra con un contenido que se expresa: "te está permitida la conducta *I* (integrar la comisión) y también te está permitida la conducta *no I* (no integrar la comisión)". Por tanto, si ambas acciones están permitidas, el Pleno satisface el contenido deóntico de la norma cumpliendo cualquiera de las dos. ¿Es posible imaginar argumento más ilógico que el de creer encontrar en esa frase "tienen la facultad" un contenido normativo equivalente a "te está permitida la conducta *I* y no

te está permitida la conducta no I", es decir, es *obligatorio I*, como pretende la interpretación primera? ⁴⁶

Pero aun cuando el argumento no se busca por el lado del rigor jurídico, aplicando métodos de lógica deóntica, sino que se pretende la aplicación de criterios de carácter más bien político, habrá que decir que en favor de la segunda interpretación opera el principio de la mayoría, que exige, naturalmente, el respeto por las minorías, pero que no puede significar sustitución de aquélla sino, ante todo, respeto por las reglas del juego. Es decir, la facultad de crear comisiones adicionales a las expresamente señaladas en la ley, no ha sido otorgada, en ningún sitio del orden jurídico mexicano, a otro órgano más que a los plenos de las Cámaras. Estas funcionan como órganos colegiados y sus decisiones son válidas si se dan los supuestos que la propia legislación señala: quórum y votaciones. Si éste es el mecanismo que se aplica en el Derecho Parlamentario, resulta congruente esperar que una alteración al mismo se encuentre explicitada de manera totalmente clara. Así ocurre en el caso germano, ya citado. Pero en el mexicano que aquí se comenta lo que está perfectamente claro es que no hay una excepción indiscutible a la mecánica normal de funcionamiento parlamentario para tomar decisiones. Y más aún, la interpretación ofrece claridad pero precisamente en el sentido normal: decide el Pleno y no la minoría.

⁴⁶ Acerca de la aplicación de lógica deóntica para los conceptos normativos, puede consultarse a Alchourron, Carlos E. y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Astrea, Buenos Aires, 1974, pp. 36 y ss.