

29

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN



**EL CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO SOBRE
EL EJECUTIVO:
LAS COMPARECENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE
DESPACHO FRENTE AL CONGRESO .**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

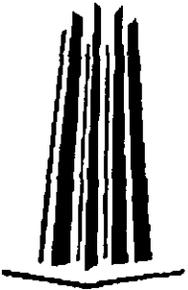
CARLOS EMILIANO ÁVILA DE LA PAZ PÉREZ

298796
914862

**ASESOR :
LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ**

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO AGOSTO

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DESEO DEDICAR ESTA INVESTIGACIÓN COMO MUESTRA DE AGRADECIMIENTO Y GRATITUD POR TODO EL CARIÑO, AMOR Y EJEMPLO RECIBIDO A MIS PADRES CARMEN DE LA PAZ PÉREZ OLVERA Y JAIME ÁVILA GONZÁLEZ QUIENES SIEMPRE ME HAN APOYADO E IMPULSADO EN LOS PROYECTOS PERSONALES, ACADÉMICOS Y PROFESIONALES REALIZADOS EN MI FELIZ Y SATISFECHA EXISTENCIA, DE IGUAL FORMA POR QUE ME HAN ENSEÑADO Y TRANSMITIDO CONSTANTEMENTE EL CARÁCTER, LAS GANAS Y EL ANIMO DE LOGRAR TODAS LAS METAS Y PLANES ESTABLECIDOS.

LES REITERO MI ETERNO AGRADECIMIENTO, CARIÑO Y RESPETO.

DESEO MANIFESTAR MI SINCERO AGRADECIMIENTO:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, máximo proyecto cultural y educativo de la Nación Mexicana, por permitirme ser parte de ella en donde han crecido y se han consolidado mis convicciones personales y profesionales, y que por siempre llevare en alto su nombre y el de México.

Al Licenciado Miguel Mejía Sánchez profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, y asesor de esta tesis, por sus comentarios, sugerencias y propuestas que sin duda alguna enriquecieron y dieron forma a esta investigación.

Al Licenciado Carlos Rodríguez por su apoyo y amistad durante el tiempo de mis estudios en la licenciatura en Derecho.

A todos y cada uno de los Profesores, alumnos y amigos con quienes he aprendido a ser mejor persona y estudiante, reforzando y creciendo mis anhelos personales y profesionales.

Deseo manifestar un agradecimiento muy especial a mi tía Socorro de la Paz Pérez Olvera y a su familia por todo el apoyo y cariño recibido en todo este tiempo.

A la Doctora Fabiola Gutiérrez Contreras por brindarme su amistad, cariño y sabios consejos desde el momento en que nos conocimos.

De igual forma a mi familia, a mis abuelos y en especial a mi "Yaya", a mis hermanos Jaime y Gabriela, así como a mis primos, sobrinos, y tíos ya que con su apoyo y consejos durante mi vida, he logrado esta meta tan importante para mi, gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1 EL CONCEPTO DE LAS COMPARECENCIAS Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	5
1.1 LAS COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO	5
1.1.1 Concepto	5
1.1.2 Características	7
1.1.3 Objeto y Finalidad	9
1.2 EL CONCEPTO DE CONTROL	10
1.2.1 Control: Origen y Terminología	10
1.2.2 Control Jurídico del Poder	14
1.2.3 Control Político del Poder	17
1.3 EL CONTROL EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO	19
1.3.1 Presidencial.....	19
1.3.2 Parlamentario	22
1.3.3 La función de control del Congreso Mexicano.....	25
1.3.4 El Ejecutivo Federal Mexicano	35
2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LAS COMPARECENCIAS EN MÉXICO.....	45
2.1 ANTECEDENTES.....	45
2.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	46
2.1.2 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1822	51
2.1.3 Constitución Federal de 1824.....	52
2.1.4 Leyes Constitucionales de la República de 1836	56
2.1.5 Constitución de 1857	60
2.1.6 Constitución de 1917	64

2.2	EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y REFORMAS DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL.....	69
2.2.1	Reforma del Artículo 93 en 1974.....	69
2.2.2	Reforma del Artículo 93 en 1977.....	73
2.2.3	Reforma del Artículo 93 en 1994.....	74

**3 LAS COMPARENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO
FRENTE AL CONGRESO MEXICANO, A NIVEL FEDERAL Y EN LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS77**

3.1	LAS COMPARENCIAS ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN	77
3.1.1	La regulación de las Comparencias.....	77
3.1.2	La Comparencia anual de los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos	94
3.1.3	La Comparencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados.....	104
3.1.4	Las Comparencias de los Secretarios de Estado , del Procurador General de la República, de los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como de los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a petición de cualquiera de las dos Cámaras para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un Negocio de sus respectivos ramos o actividades	105
3.2	EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	111
3.2.1	Estado de México.....	111
3.2.2	Nuevo León	116
3.2.3	Estado de Veracruz.....	119
3.2.4	Distrito Federal	123

**4 LAS COMPARENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE
LOS CONGRESOS, PARLAMENTOS Y ASAMBLEAS EN EL DERECHO
COMPARADO133**

4.1	EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS	133
4.1.1	Alemania	133
4.1.2	Inglaterra	137
4.1.3	España.....	141
4.1.4	Francia	143
4.1.5	Italia.....	146

4.2	EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE	149
4.2.1	Estados Unidos	150
4.2.2	Canadá.....	152
5	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS	155
5.1	ANTECEDENTES DE PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	155
5.2	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	158
5.3	PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 93.....	159
5.4	PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 98 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO	160
5.5	PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN APARATADO DESTINADO A LAS COMPARECENCIAS EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	160
5.6	SUS POSIBLES CONSECUENCIAS.....	162
	CONCLUSIONES	165
	BIBLIOGRAFÍA	168

INTRODUCCIÓN

Por mucho tiempo el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, fue considerado como un órgano solamente legislativo y en donde la mayoría de las iniciativas de ley, eran elaboradas y enviadas por el Poder Ejecutivo.

Las razones histórico- políticas y jurídicas de nuestro país, fue lo que ocasionaron que el Congreso Mexicano no realizara muchas de sus facultades establecidas en la Constitución Política.

Sin embargo, una serie de reformas desde los años setentas hasta los noventas, que se encuentran vinculadas al Congreso de la Unión, con respecto de su organización y facultades, fue lo que le permitió una mayor pluralidad al Congreso y al fortalecimiento de sus facultades.

Es hasta la elección federal de 1997, en donde la Cámara de Diputados queda integrada por diversos grupos parlamentarios de oposición y en donde el Partido Revolucionario Institucional no obtiene la mayoría de los escaños por primera vez después de mas de 70 años en el poder; es decir, ya no cuenta con los 251 diputados necesarios para ser mayoría y ningún otro grupo parlamentario obtiene la mayoría absoluta, lo que obliga a los grupos parlamentarios a dialogar y negociar, propiciaron que el Congreso Mexicano realice actos de control que no ejercía anteriormente.

Una de las facultades de control con la que cuenta el Poder Legislativo de cualquier Estado es la de citar a comparecer a los miembros del Gabinete o altos funcionarios del Gobierno.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las comparecencias que realizan los Secretarios de Despacho, o conocidos también como Secretarios de Estado,

así como los altos servidores públicos del gobierno ante el Congreso, consideradas como actos de control del Congreso sobre el Ejecutivo, que permiten comprobar, revisar y analizar el desempeño del gobierno federal.

En México las comparecencias se llevan a cabo de dos maneras, una cuando abierto el periodo de sesiones ordinarias, los secretarios del Despacho, deben dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

La otra forma de comparecencia, es cuando a petición de cualquiera de las Cámaras, se podrá citar a comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

La importancia de las comparecencias frente al pleno de las Cámaras, es que permite una relación directa y participativa entre los legisladores federales integrantes del Congreso y los encargados de las políticas del gobierno federal como lo son los Secretarios de Estado, para que estos respondan a los cuestionamientos de los legisladores federales, sobre una ley o negocio en particular y los legisladores federales puedan comprobar, examinar, evaluar y analizar el objetivo, características y finalidades de la ley o asunto en discusión.

La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no necesariamente, como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular del órgano, el control político, opera de manera indirecta, es decir su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta alertando al cuerpo electoral, de tal manera que existe una obligación política pero no jurídica.

Uno de los propósitos del presente trabajo es analizar en detalle las comparecencias que realizan los Secretarios de Estado y altos funcionarios del Gobierno federal frente al pleno de las Cámaras.

Hoy en día, la importancia política y jurídica que tiene el Congreso, es fundamental para lograr el desarrollo económico, jurídico, político y social de nuestro país, por lo que es necesario, la realización de estudios sobre sus facultades, así como recalcar que una de sus funciones, es la de comprobar, revisar, intervenir o examinar las acciones del gobierno federal.

En el Capítulo Primero abordaremos el marco teórico y conceptual sobre las comparecencias, como el concepto y características de las comparecencias, así también el concepto de control, su aplicación en el sistema presidencial y la distinción entre control político de control jurídico.

En el Capítulo Segundo se observaran los antecedentes históricos de las comparecencias en México, así como la evolución jurídica del Artículo 93 constitucional, desde la Constitución Política Mexicana de 1917

En el Capítulo Tercero, se revisan las comparecencias en el Congreso de la Unión, su regulación jurídica la distinción de las comparecencias anuales y de las comparecencias en cualquier momento para discutir una ley o asunto en particular, así mismo se identificara la regulación jurídica de las comparecencias en las legislaturas locales de las entidades federativas en México.

En el Capítulo Cuarto se realiza un análisis de Derecho comparado con diversos países de Europa, por ser la cuna de los parlamentos, así como con países del continente Americano por la importancia económica que tienen con México y por ser de gran influencia para el sistema jurídico mexicano.

En el Quinto y ultimo capítulo, una vez realizado el estudio necesario sobre las comparencias, se realizan una serie de propuestas y reformas constitucionales que permitan que en las comparencias, se incluya al titular del ejecutivo, así como expresar las posibles consecuencias de esta reforma.

CAPÍTULO
1

**EL CONCEPTO DE LAS COMPARENCIAS Y
SUS CARACTERÍSTICAS**

1. EL CONCEPTO DE LAS COMPARENCIAS Y SUS CARACTERÍSTICAS

1.1 LAS COMPARENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

En las siguientes paginas se desarrolla el concepto de las comparencias, sus características así como el objeto y finalidad de las mismas.

1.1.1 CONCEPTO DE COMPARENCIA

El concepto de comparencia no es muy claro, ya que esto dependerá de la regulación concreta que se le otorgue en cada país, sin embargo proviene del latín comparezco, que significa aparecer.

También por comparencia se entiende, como la presentación de sujetos ajenos a las Cámaras, para informar a los miembros de las mismas sobre cuestiones de interés para sus trabajos, así algunos la regulan como una interpelación y otros como una declaración; como en el caso de Francia , en donde las comparencias se consideran como una declaración.

No obstante lo anterior, para algunos tratadistas se entiende por comparencia el requerimiento que realizan las instituciones representativas, como son los Congresos, Parlamentos o Asambleas, para que se presenten los miembros del gobierno ante estas, con el objeto de facilitar información, a través de una exposición, así como comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, analizar, verificar o criticar las acciones del gobierno federal por parte de los Diputados y Senadores.¹

¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía: El control del gobierno: función del Poder Legislativo, Edit. INAP, México, 1996, pp. 97-98.

En México, la expresión de comparecencias, hace referencia al periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, citándose a los altos funcionarios a rendir los informes verbales que las Cámaras les soliciten o que estén obligados a dar anualmente.

En otros países las comparecencia, puede darse a través de la presencia de los miembros del gobierno ante el Congreso, Parlamento o Asamblea a petición propia o por iniciativa del gobierno, como en el caso de Alemania y Francia, con el propósito de realizar una exposición.

Además, para el mejor cumplimiento de las funciones de los Parlamentos, Congresos o Asambleas, los cuales tienen como base, las deliberaciones en el seno de los mismos, existe una serie de instrumentos de información con las que cuentan los parlamentarios, con el fin de que los miembros del gabinete amplíen su conocimiento sobre un asunto en particular, como lo son las comparecencias.

Otra definición de comparecencias, es la demanda o interrogación para que se responda lo que se sabe sobre un negocio u otra cosa, es decir el objetivo es dispersar una duda. Así, Fernando Santaolalla, la define como una demanda puntual, concreta, particularmente idónea por su propia estructura, para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública², y esta información puede ser comunicada durante la sesión, en trabajo de comisiones o enviada por escrito, por lo tanto las comparecencias deben ser ubicadas como elementos de la función de control.

En conclusión, las comparecencias van dirigidas a los miembros del gabinete, sobre asuntos del área a su cargo que han sucedido o van a suceder, y las

² Santaolalla, Fernando: El parlamento y sus instrumentos de información, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982. p.48.

preguntas deben contestarse de viva voz por el ministro correspondiente en una de las sesiones de la Cámara.

1.1.2 CARACTERÍSTICAS

Las características de las comparecencias son:

- 1- Es necesaria la presencia de un alto funcionario del gobierno ante el Congreso, Parlamento o Asamblea con su correspondiente exposición.
- 2- Al formular las preguntas dentro de las comparecencias, debe cumplirse lo que cada parlamento establezca en su reglamento interior o bien lo que se exprese conforme a la intuición política del interrogador, en general deben ser breves, concisas, no insidiosas, respetuosas y referentes a un solo tema.
- 3- Pueden realizarse según sus foros, en el Pleno de los Congresos, Parlamentos o Asambleas, en una de las Cámaras de manera individual, o en las comisiones que así lo soliciten.
- 4- Pueden tener lugar las comparecencias, solamente por requerimiento del Congreso, Parlamento o Asamblea, así como a petición del gobierno federal como en el caso de Francia y Alemania
- 5- Una de las características de las comparecencias en el caso de México, es que pueden comparecer ante las Cámaras a solicitud de las mismas, tanto los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y Jefes de Departamento Administrativo, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, excepto el Presidente de la República, ya que este no tiene la obligación de asistir ni siquiera a rendir su informe de gobierno, y tampoco las Cámaras

tienen la facultad de hacer comparecer al Presidente de la República, para tratar un asunto o ley en particular.

6- Otra característica de las comparecencias en México, es que no está previsto la comparecencia de otras personas, como el Titular del Ejecutivo, así como de los gobernadores de las entidades Federativas en el caso de las legislaturas locales, ni de los particulares.

Sin embargo la costumbre ha sido que el Titular del Ejecutivo asiste a la sesión del Congreso de la Unión a rendir su informe del estado que guarda la nación de manera verbal, no obstante ello el Presidente no escucha las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios, y solamente se limita a escuchar la contestación del informe por parte del Presidente de la Cámara de Diputados, así mismo esta regulado que no podrá haber interpelaciones por parte de los legisladores durante el informe presidencial.

CARACTERÍSTICAS DE LAS COMPARECENCIAS
-Periodo de Tiempo
-Deberán formularse preguntas y respuestas concisas, respetuosas y referentes a un solo tema.
-Será de manera verbal
-Deberá realizarse las respuestas por parte de los altos funcionarios del Gobierno, y los integrantes del gabinete, así como las preguntas deberán formularse por los parlamentarios.
-Deberán ser para discutir una ley o negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades y cuando se realice el informe anual de actividades.
-Deberán ser citados por las Cámaras o a petición del Titular del Ejecutivo.
-Se realizaran en el Congreso Mexicano, ante el pleno de las Cámaras o las comisiones que así lo soliciten.

1.1.3 OBJETO Y FINALIDAD

El objeto de la comparecencia es que el Congreso, Parlamento o Asamblea obtenga, a través de la persona citada, los datos que de ella se pretenden extraer en relación a un asunto o en razón a la materia objeto de debate y de esta forma permitirle al Congreso, Parlamento o Asamblea comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, analizar, verificar o criticar la actividad del gobierno, por lo que la comparecencia comprende la obligación de declarar, responder y proporcionar la información solicitada por parte de los legisladores, es decir los Diputados y Senadores.

Otro de los objetivos de las comparecencias, es que estas sean públicas , ya sea desde que se tiene el acceso a los recintos de la institución representativa como lo son los Congresos, Asambleas o Parlamentos; así como la difusión a través de los medios masivos de comunicación, principalmente por radio, televisión y prensa, en el caso de México este objetivo también se logra a través del canal del Congreso, el cual es transmitido por el canal 5 de cablevisión, aunque en el futuro mediato debieran ser transmitidas por televisión abierta.

Por un lado la finalidad de las comparecencias en todos los países, es que el pueblo, titular de la soberanía, conozca a través de las mismas, las actividades que realizó o pretende realizar el gobierno así como cuales son las opiniones y posturas de los representantes populares como los Diputados y Senadores.

Por otro lado, el Congreso, Parlamento o Asamblea, al momento de la comparecencia de los miembros del Gobierno, ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto; o bien, para proporcionar los diversos informes de sus miembros con respecto a su actividad, critica, comprueba, analiza, inspecciona, registra, verifica, examina y valora la actividad de los mismos con libertad de criterio, atendiendo a las razones de oportunidad, igualmente políticas

Lo que en el fondo se busca, es evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia, por lo que separar los poderes o controlar el poder, es una necesidad para la subsistencia de la libertad.

1.2 EL CONCEPTO DE CONTROL

Para esta investigación, es necesario abordar el concepto de control, para lo cual cabe mencionar, que tampoco existe una definición clara, y mucho menos en lo referente al control del Congreso sobre el Gobierno, por lo que en las siguientes páginas abordaremos el concepto de control jurídico y el control político así como sus diferencias.

1.2.1 CONTROL: ORIGEN Y TERMINOLOGÍA

Dependiendo del idioma de que se trate, la palabra control significa distintas cosas: en el idioma inglés su significado es "supremacía o dominio", en francés proviene de la palabra "controle", en italiano del término "controllo", en los últimos dos idiomas se refiere a la "confrontación o comprobación"³

La palabra control procede etimológicamente de contrarotulum de donde controlé, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo.

³ García Morillo, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", Revista de la Facultad de Derecho, No 10. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986, pp. 38 y 39.

Durante la monarquía constitucional, el control parlamentario fue definido como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular empleaba para verificar si la acción del gobierno se acomodaba o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resultara negativo, la responsabilidad del Gobierno o la imposición de su cese.

Así, el control parlamentario era entendido entonces como una expresión de señorío o dominio de una institución sobre otra.

La doctrina clásica del control parlamentario, plantea que en Europa existe una dependencia del parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento, sin embargo en el continente americano el titular del ejecutivo se elige mediante elección directa, por lo que no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento, entonces podemos decir que el control que ejercen los Congresos, Parlamentos o Asambleas tanto en Europa como en América, son distintos, ya que en Europa el Parlamento tiene el dominio y este puede derivar en el derrocamiento del gobierno, cosa que no sucede en América, ya que en su mayoría está constituida por países con un sistema de Gobierno Presidencial.

Quienes sostienen esta doctrina clásica o tradicional identifican al control parlamentario con la exigencia de responsabilidad política, pero solo comprende los actos de moción de censura, cuestión de confianza y aprobación de tratados internacionales, y se argumenta que si al revisar, verificar, inspeccionar o comprobar el resultado es negativo, lleva aparejada necesariamente una sanción.

Sin embargo, para esta doctrina quedan excluidos aquellos actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlador⁴, como los informes del gobierno federal ante los Congresos, Parlamentos o Asambleas.

⁴ García Morillo, Joaquín, Op. Cit., p. 14.

El control constituye una actividad en la que un sujeto (controlante), ejerce sobre otro (controlado) la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger; esta actividad puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario.

El control parlamentario siempre tiene que darse entre la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) y el Ejecutivo, considerados como los sujetos del mismo, es decir, el controlador y el controlado.

El control puede tener una pluralidad de sujetos controladores o activos, por ejemplo:

SUJETOS CONTROLADORES
- El Parlamento, la Asamblea o el Congreso en su totalidad
- Los miembros de una de las Cámaras en forma individual
- Un conjunto de los miembros de una de las Cámaras, es decir un Grupo Parlamentario o una Comisión.

En la actualidad tanto en el Parlamento, las Asambleas como en los Congresos el sujeto controlador es la mayoría y la oposición parlamentaria.

Al respecto Rubio Llorente considera que la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y por tanto libre⁵

⁵ Rubio Llorente, Francisco: "El control parlamentario" en Revista Parlamentaria de Habla Hispana, No1, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 102.

La actividad parlamentaria de la minoría u oposición tiene como uno de sus objetivos fundamentales la modificación de la voluntad del electorado en la próxima consulta electoral, ya que ésta trata de conseguir la mayoría para gobernar, por lo que tenemos un tercer sujeto: el destinatario del control parlamentario, es decir, el electorado.

Además del sujeto controlador, existe otro sujeto: el controlado, el cual puede ser el gobierno, ya sea uno de sus miembros o un funcionario que dependa del ministro, secretario o consejero federal, pero que afecte su actividad, así como los funcionarios que integran la administración pública pueden ser sujetos controlados.

SUJETO CONTROLADO
-Puede ser el gobierno.
-Uno de sus miembros como los funcionarios o Secretarios.

Una de las características del sujeto controlado es estar consciente de que su actividad puede ser juzgada y si es el caso, puede ser sancionada por el sujeto controlador pero sobre todo, lo que debemos destacar, es que su actividad será expuesta ante la opinión pública en confrontación con las opiniones contrarias a ésta.

Entonces, el sujeto controlado tiende a realizar su actividad con un grado de eficacia mucho mayor. Sin embargo, en muchas ocasiones la actitud del sujeto controlado ha sido negarse a someterse a algún acto de control que realice el sujeto controlador, es decir, manifiesta su irresponsabilidad, en este caso no sólo se genera inseguridad jurídica, sino además perjudican la eficiencia e imagen de la democracia, el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de una determinada sociedad, así como el

desarrollo de las Instituciones como lo son el Poder Legislativo y la Administración Pública.

En un sentido amplio, el denominado control parlamentario puede definirse como el conjunto de actos imputables al Congreso o Parlamento, encaminados a comprobar, criticar, analizar, inspeccionar, registrar y examinar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha adecuado a lo que establece la Constitución y la ley, así como a verificar si los planes y programas que el gobierno propuso a la ciudadanía durante la campaña electoral que lo llevó al poder, se han cumplido o no.⁶

El ejercicio del control parlamentario puede producir consecuencias de diversa índole, tales como la exigencia de responsabilidad política del gobierno (en los regímenes parlamentarios), el requerimiento de que se corrija la actuación del órgano controlado, o incluso la convalidación de dicha actuación. Además, existen otras consecuencias en términos del costo político en que incurre el gobierno al hacerse públicos los resultados del control.

1.2.2 CONTROL JURÍDICO DEL PODER

El control jurídico asegura la sumisión de los miembros del gobierno al propio derecho y otorga al ciudadano un medio para reaccionar frente a los actos antijurídicos llevados a cabo por el poder cuando otros medios ordinarios se han intentado.

El control jurídico tiene como características encontrarse encomendado ya sea a los tribunales ordinarios ó a los constitucionales, la inexistencia de dominio o superioridad; la aplicación de la norma previamente establecida para el caso concreto; así como operar sobre la actuación del órgano, por lo que al quedar el poder sujeto al derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico. Sin

⁶ Serna de la Garza, José Ma.: Derecho Parlamentario, Edit. McGraw-hil, México, 1997, p.53.

embargo, la acción política está exenta de limitación y control, por lo que es necesario el control político.

Un ejemplo de control jurídico en México es el juicio político, que es el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del gobierno para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declara culpable.

En el primer caso, denominado desafuero o antejuicio, se persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito de que haya sido acusado. En cambio, en el segundo caso, el de aplicarle la sanción legal, el procedimiento si reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional llamado sentencia , en el que se le impone la pena legalmente decretada por la que el alto funcionario haya sido declarado responsable.

Dentro del orden constitucional mexicano se prevén las especies de procedimiento a las que puede someterse a los altos funcionarios de la Federación, tales como son: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión , ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y Procurador General de la República. Estos procedimientos obedecen a la naturaleza del delito que imputa a cualquiera de dichos funcionarios.

Si el delito es común, o sea, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de Diputados declarar, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no a proceder contra el acusado. (artículo 109 constitucional).⁷

⁷ Burgoa, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, 10 a ed., Edit. Porrúa, México, 1996, p.565.

Esta declaración, deberá ser precedida de un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas pertinentes para desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común. (artículo 22 a 42 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos) Si la declaración que emita la Cámara de Diputados es en el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste queda separado de su cargo y sujeto inmediatamente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

En el caso de que se trate de algún delito que se imputa a cualquier alto funcionario federal, la acusación respectiva debe presentarse ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado, el que erigido en jurado de sentencia, puede declarar por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el funcionario imputado es culpable, quedando privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro puesto por el tiempo que determine la ley.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 constitucional, así como los gobernadores de los Estados, Diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de las entidades federativas pueden ser encausados en juicio político, que culmina con una sentencia en la que se pueden imponer como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público, como lo marca el artículo 110 párrafo tercero constitucional.

En el caso del juicio político, que sólo procede por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados, es la Cámara de Diputados la que formula la acusación respectiva

ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en la sesión que corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras en lo que a dicho juicio concierne son inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno ni el amparo.

El párrafo cuarto del artículo 11 constitucional dispone que por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, y que la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable, esta acusación puede ser sobre traición a la patria y delitos graves del orden común, que cometa durante su encargo.

1.2.3 CONTROL POLÍTICO DEL PODER

El control político se fundamenta sobre la base de que la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano.⁸

El control político supone la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores. Este último caso, constituye la expresión más usual; se manifiesta en procesos electorales.

Las características del control político son, entre otras, las siguientes:

⁸ Rubio Llorente, Francisco. "El control Parlamentario", Revista parlamentaria de Habla Hispana, No 1, Cortes Generales, Madrid, 1985, pp.87 y 88.

1-Los sujetos que lo realizan son órganos, autoridades o sujetos de poder, que tienen potestad jurídica, es decir, una atribución normativa cuya forma de ejercicio está prevista por el Derecho, por lo que es un control institucionalizado, además el control político se realiza sobre el órgano al que le es imputable cierta actividad que efectúa y que puede ser un acto político determinado, una actuación política general o una norma.

2- La crítica y la valoración de las actividades públicas son elementos de control político, por lo que no necesariamente como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular. Sólo en casos excepcionales, cuando el ordenamiento así lo establece, pueden producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores.

3- El control político, por lo general, opera de manera indirecta, ya que su consecuencia será la de el desgaste del gobierno, alertando y previniendo al cuerpo electoral, con lo que de forma mediata puede darse una posibilidad de sanción.

Los controles políticos resultan sin duda los más dinámicos, inteligibles y eficaces. Dinámicos porque su tramitación es mínimamente formalista, a diferencia de los controles jurídicos; inteligibles; porque no se desenvuelven mediante tecnicismos propios también del control jurídico, y eficaces por que sus resultados suelen producirse de manera mediata y con efectos generales.⁹ Dentro de un sistema democrático, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre éstos una especie de control político respecto de su conducta.

En una auténtica democracia, el pueblo jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Debe ser un

⁹ Valadés, Diego: El Control del Poder, 2ª ed. Edit. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p.3.

fiscalizador o vigilante de esta actuación, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales, sino deben realizarla en todo momento, y no dejar que los funcionarios públicos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, cambiando y recorriendo el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos por la satisfacción de sus intereses personales.

1.3 EL CONTROL EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Antes de entrar al fondo sobre los controles en los sistemas de gobierno, es necesaria una breve referencia de cómo están conformados y organizados estos sistemas de gobierno.

1.3.1 PRESIDENCIAL

El sistema presidencial, se caracteriza por la división de poderes, formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Poder Legislativo (organizado en dos Cámaras) al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación, ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido.

El Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura

la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un Presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos Cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.¹⁰

El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros.

El presidente tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, organizado en dos Cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un presidente electo y es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete y lo remueve libremente y sólo algunos cargos son ratificados por el Senado.

La constitución atribuye al Presidente un poder que es la base esencial de su autoridad: velará por la ejecución fiel de las leyes. De aquí deriva el enorme poder de reglamentación del Ejecutivo. Aquí se encuentra el fundamento más importante del poder del presidente, quien en la práctica dispone de una gran libertad de acción. Es el comandante en jefe de las fuerzas armadas de tierra y de mar, y de la milicia, sin embargo es el Congreso el que le da el poder de declarar la guerra, de trasladar y de sostener a las fuerzas armadas.

¹⁰ Espinoza Toledo, Ricardo: "Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial." Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 20, IFE, México, 1999, pp.28-29.

El control político en los sistemas de gobierno presidenciales, se manifiesta sobre la base de que, en estos países, los poderes tienen como características: proceder de la elección popular, desempeñar funciones distintas, establecer relaciones entre sí de coordinación e igualdad y respetar la función propia de los otros poderes, de esta manera se trata que los mismos poderes se limiten.

El propósito de control de los Congresos, Parlamentos o Asambleas en el sistema presidencial de Gobierno, es el de criticar los errores del gobierno, pero sin llegar a derrocarlo. La Capacidad que tiene el Congreso, a pesar de que no toma decisión alguna en este sentido, en realidad pone en peligro al Ejecutivo, ya que los efectos y consecuencias que tienen el control político, van a recaer sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana.

Por tanto, el electorado tiene la decisión de resolver a favor del Congreso o del Ejecutivo, contrastando los criterios de ambos, para posteriormente, si es el caso, apoyar o no al partido que está en el gobierno en las elecciones inmediatas siguientes.

Así, el Congreso no dispone de una facultad jurídica para derrocar al gobierno por el incumplimiento de sus funciones, pero dispone de los medios para imponerle su voluntad al denunciar sus errores.

Para aclarar lo anterior, resulta de suma importancia señalar que las actividades que realiza el Congreso, por lo general son actividades públicas y tienen como objeto comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, analizar, verificar o criticar las actividades desempeñadas por el gobierno federal.

Dentro de los países que podemos señalar que tienen un sistema presidencial, se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Estados Unidos de Norteamérica, México, Venezuela, entre otros países, además de que el sistema presidencial es considerado el mas común dentro del continente Americano.

1.3.2 PARLAMENTARIO

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento.

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. En ese sentido, este sistema se basa en que la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente de las elecciones, o bien de una coalición. No es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario. Es necesario también que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos.¹¹

En este sistema se pueden distinguir los siguientes elementos: un Poder Ejecutivo, dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos Cámaras: la Alta, de donde derivan las de Senadores o equivalentes y la Baja, llamada así por ser, desde su origen, la no aristocrática (de los Comunes en Inglaterra, que representa al pueblo). Con la excepción inglesa, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara alta surgen de procesos electorales.

El jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda, pero no dispone de atribuciones políticas. En la práctica, el jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de la mayoría parlamentaria.

¹¹ Espinoza Toledo, Ricardo: Op. Cit. P.15

Las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del primer ministro; este gabinete es responsable frente al Parlamento, que en todo momento puede destituirlo por el voto de una moción de censura o rechazarlo por medio de una cuestión de confianza. En contrapartida, el primer ministro puede, en nombre del jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento. El desarrollo del Sistema Parlamentario transfirió, así, el poder al Parlamento y a través de éste al gabinete.

El gobierno, en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas, surgen y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de la moción de censura. Por su parte, el jefe de gobierno o primer ministro puede plantear la cuestión de confianza como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; pero si no lo logra, debe renunciar. En caso de un conflicto irresoluble, el primer ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento y a la celebración de nuevas elecciones.

El primer ministro y su gabinete están sujetos al control político, a través de diversos mecanismos, por parte del Parlamento. Los más utilizados son las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. No significa que el gobierno esté subordinado al Parlamento, sino que cada uno mantiene su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas.

Los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo, los partidos opositores, por su lado, son los vigilantes más atentos, los más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno.

La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. El parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales, esto es válido para todos los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizados es el sistema de

partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno. La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el Papel meramente simbólico del Jefe de Estado¹²

La teoría del sistema parlamentario surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes, tiempo después, en la mayoría de los casos se adquiere este sistema después de la Segunda Guerra Mundial, en países como Gran Bretaña, Alemania, Italia, España, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Noruega.

Además la relación que existe entre el parlamento y el gobierno es de supra y subordinación, la supremacía es del parlamento sobre el gobierno, además formalmente, le corresponde la posibilidad de retirarle su confianza¹³ y mantenimiento al gobierno, pero con la correspondencia entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, ya que si existe una relación del gobierno con la mayoría parlamentaria, no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario pueda conducir al derrocamiento del gobierno.

Sin embargo, en los sistemas parlamentarios el control por parte de los parlamentos sobre el gobierno sigue existiendo, pero de una manera cada vez mas semejante al que existe en los sistemas presidenciales, ya que una de sus posibles consecuencias es que la exigencia de responsabilidad jurídica pierda su fuerza, lo que da paso al fortalecimiento de responsabilidad política difusa, existente también en los sistemas de gobierno presidencial, aunque exista un partido hegemónico.

¹² Espinoza Toledo, Ricardo, Op. Cit. p. 17.

¹³ Rubio Llorente, Francisco, Op. Cit., p. 92.

La finalidad real del control parlamentario, también en el sistema de gobierno parlamentario, es la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en el día de la elección, habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas.

1.3.3 LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL CONGRESO MEXICANO.

Al entrar a la función de control por parte del Congreso Mexicano, será necesario una pequeña parte introductoria de cómo se encuentra conformado y organizado el Honorable Congreso de la Unión, para el mejor desarrollo de esta investigación.

El artículo 50 Constitucional establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores. Esta forma de organizar al Poder Legislativo, dividiéndolo ha sido predominante en nuestra historia constitucional, con excepción de la Constitución de 1857, en donde se estableció un sistema unicameral hasta 1874, donde fue reintroducido una vez más el Senado de la República.

Hoy en día, en México se está conformando un sistema de partidos diferente, mas plural, es de esperarse que el bicammarismo, es decir la conformación de dos Cámaras, habrá de recobrar su posición como elemento moderador y mediador de los conflictos de Gobierno, ya que dentro de las ventajas del bicammarismo se encuentra el favorecer el equilibrio de poderes al debilitar dividiéndolo, al Poder Legislativo, además en caso de conflicto entre una Cámara y el ejecutivo, la otra puede intervenir como mediadora.

De la lectura del artículo 52 Constitucional, se desprende que la Cámara de Diputados se integrará con quinientos Diputados , trescientos de ellos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema

de distritos electorales uninominales, mientras que doscientos serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Por su parte, el artículo 56 constitucional establece tres sistemas para elegir a los 128 Senadores que formarán parte de la Cámara de Senadores: en cada estado y el Distrito Federal, serán elegidos dos Senadores por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado al partido que constituya la primera minoría. Por otra parte, los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el Gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político, basado en que la soberanía popular sólo es posible con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan.

La Comisión permanente, la cual entra en funciones durante los recesos del Congreso, se compone de treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve son Diputados y dieciocho serán Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, en la víspera de la clausura de las sesiones ordinarias.

La Comisión permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, sin embargo sus atribuciones son consideradas político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisional y otras el de definitividad.¹⁴

¹⁴ Burgoa, Ignacio, Op. Cit., P 724.

Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano. Constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario. Sin su trabajo, las Asambleas Legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración.

Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las Cámaras y de la especialización en sus actividades, además cabe destacar que diversos estudiosos del derecho, consideran que un parlamento es fuerte si tiene muchas comisiones, entre mas trabajen las comisiones, más fortalecido será el Congreso.

Los cuerpos colegiados como las asambleas legislativas, las cuales son numerosas y heterogéneas desde los puntos de vista ideológico, étnico, cultural y social, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de lograr a través de cuerpos intermedios más pequeños, en donde se generen acuerdos que después se transporten al pleno de la asamblea en su conjunto. Así el trabajo en comisiones determina los resultados del trabajo global de las Cámaras y del Congreso.

Hablar de la eficacia de las comisiones, equivale, desde este punto de vista, a referirnos a la eficacia del Congreso como un todo: de ello nace la importancia de revisar la estructura y facultades de estos cuerpos básicos de las tareas parlamentarias.¹⁵

Las Facultades de las Comisiones, las marca el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

a) Elaborar su programa anual de trabajo;

¹⁵ Serna de la Garza, José Ma., Op. Cit. P.14.

- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;
y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

El Congreso Mexicano, de acuerdo con la Constitución, se reúnen en sesión conjunta en los siguientes casos:

1. Se reunirá el Congreso en sesión pública y conjunta el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo, es decir, el 1 de septiembre y el 15 de marzo de cada año. A esta apertura, el Presidente de la República presentará su informe escrito, aunque por costumbre se realiza de manera oral, sobre el estado general de la Administración Pública Federal..
2. Cuando se trate de la protesta que rinda el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo, como lo marca el artículo 87 constitucional.
3. El Congreso de la Unión se reunirá en sesión conjunta cuando califique, en caso que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la

que éste renuncia, como lo marca el artículo 86 constitucional, así cuando se trate de nombrar a un presidente interino o un sustituto en los supuestos señalados en el artículo 84 constitucional.

4. Asimismo, se reunirá el Congreso, para la clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, y también para celebrar sesiones solemnes se reunirán en sesión conjunta.

Las prerrogativas del Congreso de la Unión o privilegios, que constitucionalmente se le conceden en cuanto a su régimen interno, estos se le conceden con el propósito de garantizar su autonomía e independencia frente a los demás organismos. De tal forma, las prerrogativas del Congreso son, la autonomía reglamentaria, la autonomía de gobierno interno, la autonomía financiera y presupuestaria, así como la autonomía de organización y administración.

La autonomía reglamentaria, faculta al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento interno, que no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República. De tal forma será sólo el Congreso quien realice el procedimiento para la creación de dicha ley.¹⁶

La autonomía de gobierno interno, asegura que los órganos internos del Congreso de la Unión estén integrados por personas que ellas mismas designen, por lo que la Cámara esta facultada para nombrar a los jefes y demás empleados de las oficinas y departamentos que la conforman.

Las Cámaras tienen autonomía financiera y presupuestaria, ya que estas podrán dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

¹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía: El Congreso de la Unión integración y regulación, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p.64.

Las distintas funciones que desempeña el Congreso se despliegan en un conjunto de actos que integran los procesos parlamentarios, los cuales podemos clasificar como: Propiamente legislativos, Administrativos, Jurisdiccionales y de Control, estos últimos, los actos de control, son a los que describiremos en las siguientes páginas.

CONGRESO DE LA UNION

	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Integrantes	500 Diputados	128 Senadores
Electos por Mayoría relativa	300 Diputados	64 Senadores
Electos por Primera minoría	0 Diputados	32 Senadores
Electos por Representación Proporcional	200 Diputados	32 Senadores
Renovación de Legisladores	Cada 3 años	Cada 6 años
Periodos ordinarios de Sesiones.	1 de Septiembre al 15 Diciembre, y hasta el 31 de Diciembre cuando el Titular del Ejecutivo inicie su encargo y del 15 Marzo al 30 de Abril	1 de Septiembre al 15 Diciembre, y hasta el 31 de Diciembre cuando el Titular del Ejecutivo inicie su encargo y del 15 Marzo al 30 de Abril
Comisiones en la LVIII	Se conforma por 40	Se conforma por 49

Legislatura	Comisiones.	Comisiones
Quórum, para abrir sesión y ejercer su cargo	251 Diputados Presentes	65 Senadores Presentes
Grupos Parlamentarios en la LVIII Legislatura	PAN, PRI, PRD, PVEM, PT	PAN, PRI, PRD, PVEM
Órganos de Dirección	-Mesa directiva -Junta de Coordinación política -Pleno de la Cámara -Conferencia para la Dirección y programa de los Trabajos Legislativos.	-Mesa Directiva -Junta de Coordinación política. -Pleno de la Cámara -Conferencia para la Dirección y Programa de los Trabajos Legislativos.
Comisión Permanente	19 Diputados	18 Senadores

Una vez analizado brevemente la organización y composición del Congreso Mexicano, es pertinente señalar cuales son las facultades de control del Congreso de la Unión, que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el Titular del ejecutivo.

1. El Congreso podrá aprobar la suspensión de las garantías y dar su autorización al Presidente de la República para legislar en este caso. (artículo 29 en relación con el 49 constitucionales.)
2. El Congreso puede facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. (artículo 131 párrafo segundo, en relación con el 49 constitucionales)
3. El Congreso recibirá y analizará el informe escrito que presente el presidente de la República, el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. (artículo 69 constitucional)

4. El Congreso autorizará mediante la Ley de Ingresos los recursos económicos con los que puede contar el Ejecutivo. (artículo 73, fracción VII constitucional)
5. El Congreso de la Unión podrá aprobar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, así como aprobar los mismos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. (artículo 73, fracción VIII constitucional)
6. El Congreso está facultado para aprobar anualmente los montos de endeudamiento; crear o supervisar empleos públicos de la Federación, y aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73, fracción XI constitucional).
7. El Congreso podrá declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (artículo 73, fracción XII constitucional).
8. El Congreso está facultado para conceder licencias al Presidente, así como designar al ciudadano que deba sustituirlo a éste, ya sea con el carácter de sustituto o interino; aceptar su renuncia del cargo (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII constitucional), y calificar en caso de que el Presidente renuncie al cargo, la causa grave por la que lo hace. (artículo 86 constitucional)
9. La Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Vigilancia, da seguimiento al funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracciones II y IV, en relación con el 111 constitucionales); asimismo, examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV, en relación con los artículos 73 y 75 constitucionales).
10. La Cámara de Diputados está facultada para revisar la Cuenta Pública del año anterior con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto correspondiente (artículo 74, fracción IV constitucional).

11. A La Cámara de Senadores le corresponde analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo (artículo 76, fracción I constitucional), aprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo (artículo 76, fracción I, en relación con el 89, fracción X constitucionales), así como examinar o verificar el contenido del tratado propuesto para su ratificación, con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución y, posteriormente, lo podrá aprobar (artículo 131).

12. A la Cámara de Senadores le corresponde ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (artículo 76, fracción II, en relación con el 89, fracciones III, IV, XVII constitucionales);

13. La Cámara de Senadores podrá dar su autorización al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional (artículo 76, fracción III, y su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional (artículo 76, fracción IV y 79, fracción I constitucionales).

14. En el caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado estado, el Ejecutivo elaborará una terna para el cargo de Gobernador provisional, pero es la Cámara de Senadores quien tiene la facultad para nombrarlo (artículo 76, fracción V constitucional).

15. La Cámara de Senadores podrá nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución (artículo 76, fracción IX en relación con el artículo 122 constitucionales).

16. Los Diputados y Senadores podrán solicitar la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas como las Secretarías de Estado, archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran (artículo 77, fracción II constitucional).

17. El Congreso podrá autorizar al Presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional (artículo 88 constitucional).

18. Las Cámaras pueden hacer comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamento, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. (artículo 93 constitucional).

19. Las Cámaras pueden crear comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93 constitucional).

20. La Cámara de Diputados está facultada para declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servidores públicos, y ponerlos a disposición de los tribunales ordinarios (artículo 111, relacionado con el 74 constitucionales); asimismo, conocerá de la responsabilidad penal del Presidente de la República y después conocerá el Senado, quien dictará sentencia (artículo 111 en relación con el 110 constitucionales).

21. La Cámara de Diputados fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional (artículo 74, fracción V, en relación con el artículo 109 constitucionales). El Senado se erigirá en jurado de sentencia y dará su resolución inatacable, cuyas consecuencias pueden ser la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones en la administración pública (artículos 76, fracción VIII, 109, fracción I y 110 constitucionales).

22. Es facultad del Congreso crear un organismo de protección de los derechos humanos que conozca de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público -excepto del Poder Judicial Federal- que violen estos derechos, así como conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones (artículo 102, apartado B constitucional).

23. A la Comisión Permanente le corresponde dar su autorización para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional (artículos 76, fracción IV y 79, fracción I constitucionales); recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República que le someta el Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que lo supla; y podrá ratificar o no los nombramientos que haga el titular del Ejecutivo respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército respectivamente (artículo 79, fracciones II, en relación con el artículo 89, fracciones III, IV, V, IX, XVI, XVIII constitucionales).

Una vez descrito el concepto y en que consisten las comparecencias, el control, así como el control por parte del Congreso Mexicano, llegamos al momento de definir quienes son los Secretarios de Despacho, así como describir la figura del titular del Ejecutivo.

1.3.4 EL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO

La Constitución Política, en su artículo 49 constitucional, dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo,

Ejecutivo y Judicial. Asimismo menciona que ninguno de estos poderes podrán reunirse dos o mas de ellos en una sola persona.

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como lo marca el artículo 80 constitucional, el cual será designado a través de una elección directa.

Dicho funcionario entrará en su encargo el 1º de diciembre y durará seis años en el mismo, y por ningún motivo podrá a volver a desempeñar este puesto, además el artículo 89 constitucional describe sus facultades y obligaciones tales como:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Asimismo, con aprobación del Senado, podrá nombrar a los agentes diplomáticos así como a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, y disponer de la totalidad de estas fuerzas armadas, las cuales se conforman por el Ejército terrestre, la Marina de guerra y la fuerza aérea, para mantener la seguridad interior y para la defensa exterior de la Federación

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez son jefes de las dependencias que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la Administración Pública. En el sistema

presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de Secretarios de despacho y las mencionadas dependencias el de Secretarías de Estado en que prestan sus servicios múltiples funcionarios y empleados cuyas categorías están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia.¹⁷

Estas unidades burocráticas tienen como superior jerárquico al Secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del Presidente.

La necesidad de que éste sea auxiliado en las diferentes y variadísimas actividades administrativas que en razón de su cargo tiene encomendadas, se prevé en el artículo 90 constitucional, el cual dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Esta fórmula otorga amplias facultades al órgano legislativo federal para variar no sólo el número, sino también la competencia administrativa de las citadas entidades y de los órganos que la componen, según los requerimientos cada vez más exigentes del Estado contemporáneo en el orden económico, social y cultural, sin que para lograr este objetivo sea menester reformar la Constitución en cada oportunidad que reclame dicha variación.

En efecto, el Presidente está investido de facultades constitucionales y que únicamente él puede desempeñar de modo personal, inmediato e indelegable. Por consiguiente las facultades de este funcionario, no pueden ser desplazadas a favor de ningún Secretario de Despacho por el Congreso de la Unión, además de que dicho funcionario tampoco puede proyectar estas funciones fuera de su propia y estricta competencia constitucional.

¹⁷ Burgoa, Ignacio : Op. Cit., p. 800.

En otras palabras, cualquier Secretario puede ser legalmente autorizado para desplegar la función administrativa en los ramos de que se trate sin la injerencia del Presidente, siempre que la Constitución política no reserve al titular del Ejecutivo, el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades.

Además, por ficción todos los actos de los Secretarios del despacho son referibles al Presidente, en cuanto que éste, aunque no tuviese competencia legal para realizarlos, sí responde políticamente de ellos y de sus consecuencias en los diversos campos de su incidencia.

El artículo 92 constitucional establece : Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

Así algunos autores consideran que más que una facultad del Secretario, es una obligación, ya que si un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, por que la negativa equivale a no obedecer una orden superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo.

En cuanto a los Jefes de Departamento, su situación no ofrece diferencias sustanciales frente a los Secretarios del Despacho, pues unos y otros son meros colaboradores del presidente y su designación y remoción dependen de su exclusiva voluntad.

Se suele argumentar, que la distinción entre Secretaría de Estado y Departamento administrativo obedece a que la importancia del ramo de la Secretaria es mayor a la del Departamento, pero dentro del sistema presidencial tanto los secretarios del despacho como los jefes de los

departamentos son colaboradores del Presidente, quien puede designar libremente a unos y otros.

Otro colaborador inmediato del Presidente es el funcionario llamado Procurador General de la República, quien al mismo tiempo preside la institución denominada Ministerio Público de la Federación, su nombramiento y remoción provienen de la voluntad presidencial, por lo que dicho procurador depende directamente del titular del Ejecutivo, así como la mencionada dependencia, ya que los diversos funcionarios que la componen derivan su designación de éste, según lo dispone la Constitución y la ley.

En el siguiente cuadro, se establece quienes conforman la Administración pública centralizada, así como quienes integran la Administración Pública Paraestatal y los Organismos Descentralizados, con el objetivo de conocer quienes son los funcionarios que pueden ser citados a comparecer por el Congreso Mexicano.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos

ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

- Secretaría de Gobernación	- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Marina	- Secretaría de la Defensa
- Secretaría de Desarrollo Social	- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	- Procuraduría General de la República

-Secretaria de Seguridad Publica	-Secretaria de Economía
-Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	- Secretaria de Comunicaciones y Transportes
- Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo	-Secretaría de Educación Pública
- Secretaria de Salud	- Secretaria de la Reforma Agraria
- Secretaria del Trabajo y Previsión Social	- Secretaria de Turismo

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

- 1.Instituto Mexicano de la Radio

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

- 2.Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

- 3.Casa de Moneda de México
- 4.Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- 5.Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 6.Patronato del Ahorro Nacional
- 7.Pronósticos para la Asistencia Pública
- 8.Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- 9.Instituto para la protección del Ahorro Bancario

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 10.Comisión Nacional de las Zonas Aridas

11. Instituto Nacional Indigenista

SECRETARIA DE ENERGIA

12. Comisión Federal de Electricidad

13. Instituto de Investigaciones Eléctricas

14. Instituto Mexicano del Petroleo

15. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

16. Luz y Fuerza del Centro

17. Petróleos Mexicanos

SECRETARIA DE ECONOMIA

18. Centro Nacional de Metrología

19. Consejo de Recursos Minerales

20. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

21. Servicio Nacional de Información de Mercados

**SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN.**

22. Colegio de posgraduados

23. Compañía Nacional de Subsistencias Populares

24. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

25. Productora Nacional de Semillas

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

26. Aeropuertos y Servicios Auxiliares

27. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

28. Ferrocarriles Nacionales de México

29. Servicio Postal Mexicano

30. Telecomunicaciones de México

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

31. Centro de Enseñanza Técnico Industrial

32. Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.

33. Centro de Investigaciones en Química Aplicada

34. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN

35. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

36. Colegio de Bachilleres

37. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

38. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN

39. Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos

40. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

41. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

42. Consejo Nacional de Fomento Educativo

43. El Colegio de la Frontera Norte

44. El Colegio de la Frontera Sur

45. Fondo de Cultura Económica

46. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

47. Instituto Mexicano de Cinematografía

48. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

49. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

50. Patronato de Obras e Instalaciones del IPN

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

51. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

52. Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

53. Instituto Nacional de Ciencias Penales

SECRETARIA DE SALUD

- 54. Hospital General de México
- 55. Hospital General Dr. Gea González.
- 56. Hospital infantil de México Federico Gómez
- 57. Instituto Mexicano de Psiquiatría
- 58. Instituto Nacional de Cancerología
- 59. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- 60. Instituto Nacional de la Senectud.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS.

- 61. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado
- 62. Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 63. Instituto Mexicano del Seguro Social.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARIA DE GOBERNACION

- 64. El Nacional de Guanajuato S.A. de C.V.
- 65. Notimex, S.A. de C.V.
- 66. Productora e importadora de Papel, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

67. Agroasemex, S.A. de C.V.
68. Aseguradora Hidalgo S.A.
69. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.
70. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

CAPÍTULO
2

**ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO
JURÍDICA DE LAS COMPARECENCIAS EN
MÉXICO**

2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LAS COMPARECENCIAS EN MÉXICO

2.1 ANTECEDENTES

Los antecedentes de las comparecencias, los encontramos primero en Estados Unidos de Norteamérica, ya que el Congreso en 1792 utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar la derrota del General St. Clair contra las tribus indias. Posteriormente, sus antecedentes también los encontramos en España, en el Estatuto de Bayona de 1808, así como en la Constitución de Cádiz de 1812, que es donde comenzaremos los antecedentes históricos de las comparecencias, haciendo una breve referencia histórica de la situación que imperaba en esos momentos en México.

Para aludir al México independiente, tenemos que tener claro el escenario de los últimos años de la Colonia, prácticamente durante el último siglo de ese periodo, había en la Nueva España un criollismo muy desarrollado, es decir hijos o descendientes de españoles que habían generado un profundo sentido de pertenencia a la América septentrional y además, un desprecio hacia los españoles que poseían las riquezas en la Nueva España, este escenario es importante tenerlo presente, ya que fue uno de los motivos de la guerra de Independencia.¹⁸

En el lado de los criollos existía una ideología libertaria, pero se sentían sometidos y por lo que se refiere a los españoles, ellos trataban de hacer valer su predominio, a través de una tesis de carácter conservador, fuertemente

¹⁸ Quiroz Acosta, Enrique: Lecciones de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México, 1999, p 279.

vinculada a las instituciones españolas y particularmente, a la Corona y a la iglesia católica.

Los españoles deseaban conservar a toda costa el antiguo régimen de la Corona Española.

Desde el punto de vista cultural e ideológico, en la corriente criolla de la América septentrional, existía una fuerte influencia de la ilustración, ya que leían de manera frecuente las obras clásicas europeas de manifestación libertaria.

Estos elementos son muy importantes, para permitirnos comprender la situación que privaba a raíz del movimiento de Independencia, además recordemos que entre los años de 1810 a 1821 se gesta el periodo de la guerra de Independencia, y que durante esta etapa se expiden una serie de importantes documentos históricos en el viejo continente, particularmente en la península ibérica, que van a influir en el movimiento de Independencia.

De esta manera, vamos a adentrarnos mas al momento histórico de nuestro país, por lo que empezaremos en la época histórica ubicada poco antes de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812.

2.1.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EN 1812

La Constitución de Cádiz es el documento Español de carácter liberal que tuvo mayor influencia en la Nueva España, recordemos que los ilustrados españoles tuvieron algunos triunfos en el siglo XVIII y precisamente, la culminación de estos triunfos fue la expedición de la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812.

Además, debe analizarse el ambiente que imperó durante la expedición de este documento, el cual fue precedido por una serie de acontecimientos en la Nueva España.

El movimiento de Independencia se encontraba en una situación avanzada, había una fuerte convicción de los criollos respecto del propio movimiento y un sentimiento de nacionalidad con fuerza e inercia propia, que más tarde permitió la consumación de la Independencia.

En aquellos momentos España era invadida por Francia, lo que trajo consigo la exaltación al trono por parte de José Bonaparte, evidentemente esto tuvo un impacto directo en la Nueva España, porque generó para los criollos una coyuntura que podían aprovechar para poderse independizar del Reino Español.

En la Nueva España las diferencias ya eran muchas, además de que los ilustrados ya habían convocado a un Congreso Constituyente, con la idea de introducir las sendas del constitucionalismo moderno.

Mientras tanto, en la Península ibérica había una corriente modernizadora, otorgándole al Virreinato el 10 de mayo de 1810, la posibilidad de participar en la elección de Diputados a las Cortes constituyentes de España, y fueron elegidos personas ilustradas, jóvenes eclesiásticos y abogados de profesión. La integración de las Cortes de Cádiz favoreció al grupo liberal, el cual estaba compuesto por hombres ilustrados de clase media, y los cuales llevaron a cabo una serie de reformas de tipo liberal, dentro de esta serie de reformas, la más trascendental por articular el sistema de gobierno y cubrir la totalidad del área política fue la Constitución de Cádiz.¹⁹

¹⁹ Cruz Barney, Oscar: Historia del Derecho en México, Edit. Oxford University Press, México, 1999, p. 502.

La discusión de su articulado se inició en agosto de 1811 y terminó en marzo de 1812, el documento se promulgó el 19 de marzo de 1812, así es como se promulga la Constitución de Cádiz, la cual se publicó en México en el Palacio Virreinal el 30 de septiembre de 1812, por las autoridades superiores. Se trató de poner en vigor esta Constitución, e incluso el 29 de Noviembre de 1812 se llevaron a cabo elecciones para integrar el ayuntamiento constitucional de México.

La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, estaba dividida en 10 títulos y 384 artículos, en los cuales se enunciaron los siguientes principios fundamentales:

- 1- La Nación Española está compuesta por los Españoles de ambos hemisferios.
- 2- La Nación es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona
- 3- La soberanía reside esencialmente en la Nación y a ésta pertenece el derecho a establecer sus leyes fundamentales.
- 4- La religión es y será la católica y se prohíbe el ejercicio de otra.
- 5- La Nación está obligada a proteger mediante leyes la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de los individuos que la componen.
- 6- La felicidad de la Nación es el objeto del Gobierno.
- 7- Los poderes del Estado son tres: el Legislativo en las Cortes, el Ejecutivo con el Rey y el Judicial con los tribunales de Justicia.
- 8- La forma de Gobierno es la de una Monarquía moderada y hereditaria.

En la Constitución de Cádiz, en su artículo 125 y 227 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se establece lo siguiente respecto de las comparecencias.

"Artículo 125: En los casos en que los secretarios del despacho hagan a las cortes alguna propuesta a nombre del Rey, asistirán a las discusiones cuando y del modo que las cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes en la votación".

"Artículo 227: Los secretarios del despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la Administración Pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará".

Como podemos observar, los citados artículos de la Constitución de Cádiz, son el primer antecedente que encontramos de las comparecencias, en donde se establecía que los secretarios del despacho podían asistir a las cortes, pero en el modo en que estas determinaran ya fuera para presentar una propuesta a nombre del Rey, o para la presentación de los presupuestos anuales de sus respectivos ramos.

Siguiendo el recuento histórico, a principios de 1814, una vez expulsados los franceses de España, Fernando VII rechazó el régimen de Cádiz y mediante un golpe de Estado reinstauró el antiguo régimen absoluto hasta 1820, con lo que se dio fin al llamado bienio liberal.

Debemos recordar que cuando se restablece en 1820 la Constitución de Cádiz, se instalan en ultramar los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el Territorio de la Nueva España. A pesar de que la Constitución de Cádiz tuvo una vigencia temporal y parcial en nuestras tierras, sin duda alguna tuvo una fuerte influencia en nuestros documentos constitucionales, por lo menos en varios de ellos. Además, la Constitución de Cádiz pretendió una organización constitucional en esta etapa transitoria.

Un aspecto decisivo y culminante es que hacia 1820, quien hubiera sido jefe realista, Don Agustín de Iturbide, se une a los insurgentes y con éstos, pacta diversos acuerdos que le van a dar y a lograr la independencia a México. Negocia fundamentalmente con Vicente Guerrero y precisamente como resultado, tiene verificativo el Plan de Iguala, el cual fue promulgado el 24 de Febrero de 1821, jurado en el pueblo de Iguala el 2 de marzo de ese año, el cual proclamó la independencia, mantuvo la monarquía y es este el primer plan políticamente aceptable.²⁰

El Plan de Iguala fijó las bases fundamentales para la Constitución del Estado Mexicano, pues aportó los principios de organización política necesarios.

En el Plan de Iguala se declararon en 23 puntos las siguientes resoluciones:

- 1- La intolerancia religiosa;
- 2- La Independencia Nacional ;
- 3- Un Gobierno Monárquico Constitucional, para lo cual la Corona del Imperio se la ofrecía a Fernando VII o en su defecto a alguien de su Familia;
- 4- Se establece la convocatoria a Cortes Constituyentes;
- 5- Se dispone que interinamente gobernaría el país una Junta Gubernativa, la que podría ser sustituida por una Regencia;
- 6- Se creaba el ejército de las tres garantías para consumar la Independencia;
- 7- Se establece el respeto a la propiedad de los ciudadanos, así como a los fueros y propiedades del clero y
- 8- La permanencia de todas las ramas del Estado y los empleos públicos.

Los criollos se unifican en torno al Plan de Iguala y en poco tiempo el Ejército de Iturbide ocupa las principales ciudades.

²⁰ Ibidem. p. 508.

En julio de 1822 el Congreso nombró una comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución y ante esta comisión se presentaron diversos proyectos constitucionales.

2.1.2 REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO 1822

Por su parte, la Junta Nacional Instituyente, elaboró el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, aprobado en el mes de febrero de 1823 por 21 votos a favor contra 17,²¹ que habría de sustituir a la Constitución de Cádiz de 1812.

Este Reglamento Provisional del Imperio Mexicano está dividido en ocho secciones y éstas a su vez, en capítulos, con un total de cien artículos. Dentro de lo que podemos destacar lo siguiente:

1. Por su artículo primero quedó abolida en el Imperio la Constitución de Cádiz
2. Establecía la intolerancia religiosa, así como afirmaba la libertad, independencia y soberanía de la nación
3. Se consideraban mexicanos sin distinción de origen todos los habitantes del Imperio, así como los extranjeros que llegaran en lo sucesivo y juraran fidelidad al emperador y a las Leyes del Imperio.
4. El sistema de Gobierno político del Imperio Mexicano se organizó en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y éstos eran incompatibles en una misma persona.
5. El Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercería de conformidad con las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente.
6. El Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado y su persona se consideraba sagrada e inviolable.

²¹ Ibidem p. 527

7. Se establecieron cuatro ministerios: del Interior y Relaciones Exteriores; de Justicia y de Negocios Eclesiásticos; de Hacienda ; de Guerra y Marina; y un Secretario de Estampilla.

8. El Emperador nombraría un Jefe superior político en cada provincia.

9. En materia judicial subsistían los fueros militar y eclesiástico, así como los de hacienda y minería que procedían según sus ordenanzas y leyes respectivas.

10. Se estableció un Supremo Tribunal de Justicia con residencia en la capital del Imperio y estaba conformado por nueve ministros.

Asimismo, de manera mas particular y con referencia a las comparecencias, en el artículo 33 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 se establece lo siguiente:

"Art. 33- Los ministros formarán los presupuestos de gastos, que acordará la junta y le rendirán cuenta de lo que hicieren".

El artículo 33 del Reglamento Político del Imperio Mexicano, se considera como el segundo antecedente jurídico de las Comparecencias en nuestro país, en donde los ministros debían de rendir cuenta de sus actividades.

2.1.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

En los primeros años del México Independiente, se pueden observar aspectos históricos de carácter político y también de carácter estructural, que estaban en pleno proceso de definición, como lo es el caso de la búsqueda de una adecuada forma de Gobierno que realmente responda a las necesidades de la situación que se vivía en aquel entonces, partiendo de la realidad y no solamente del deseo de unos cuantos.

Así las cosas, en los tres primeros años de nuestra patria, se empezaron a dar movimientos que tendían precisamente a las autonomías de algunas regiones.

En el caso particular de las provincias centroamericanas, estas definitivamente se independizaron de México, con excepción de Chiapas, además en otros estados existían inquietudes a favor de adquirir una mayor autonomía, como son los casos de Yucatán, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Oaxaca; Zacatecas y Michoacán.

Por lo que un aspecto importante en la discusión política era establecer una forma de Gobierno que respondiera y solucionara estos problemas y también que coincidiera con la ideología de mayor predominio.

Evidentemente, la discusión en torno de estas autonomías sobrevino con gran fuerza y sin duda, fue la más trascendente, una vez que se logró abandonar la idea del establecimiento de la Monarquía como forma de Gobierno, por lo que la discusión se centró en definir si habría que constituirse en República Federal o bien en un sistema unitario²².

Señala Emilio O. Rabasa que la gran cuestión del Constituyente de 1824, fue la adopción del Federalismo, tomado de la Constitución estadounidense, que significó la antítesis del centralismo virreinal. República Federal significaba no sólo la división de poderes dentro del Gobierno Nacional, sino también dentro de la organización política social, así la constitución de 1824 garantizaba la forma republicana representativa y popular de gobierno para cada estado de la Federación.²³

Por lo que la adopción del sistema Federal, fue sin duda, una necesidad y la estrategia para mantener unido aquello que corría el riesgo de disgregarse, es

²² Quiroz Acosta, Enrique: Op cit, p. 291.

²³ Emilio O. Rabasa: Historia de las constituciones mexicanas, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p 26.

decir se trataba de mantener unidas a diversas provincias y sobre todo a las que tenían tendencias por segregarse.

Por lo que se empieza a discutir a partir del primero de abril de 1824 el nuevo proyecto de Constitución en el Seno del Congreso Constituyente, y esta Constitución fue aprobada el 3 de octubre de 1824, y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La promulgación del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, significó el renacimiento de la doctrina liberal.

El federalismo adoptado por la Constitución, fue la respuesta a las circunstancias prevalecientes en la época y se transformó en la bandera de los grupos liberales partidarios del progreso, el centralismo por el contrario, aglutino a los conservadores.

Los liberales eran republicanos y federalistas porque en estas expresiones políticas encontraron el eco del pensamiento de Morelos y también porque las flamantes instituciones gubernamentales cobijaban a los sectores sociales emergentes y liberados durante el periodo 1810-1821.²⁴

La lucha entre los conservadores y los liberales fue muy compleja y dramática. La República Federal naciente no disponía de sólidos apoyos en las estructuras económicas y sociales.

Este texto constitucional consta de 171 artículos , distribuidos en VIII títulos y fue jurada en sesión del Congreso del 5 de octubre de 1824.

La Constitución de 1824 establecía entre otros puntos:

²⁴ Labastida, Horacio: Las Constituciones de México 1814-1991. Edit. H. Cámara de Diputados, México, 1991. p 25.

- 1- Como forma de Gobierno, la de una República Democrática Federal.
- 2- El Poder Supremo de la Federación se dividió en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 3- El Poder Ejecutivo se depositaría por cuatro años en un individuo, el Presidente, cuyas faltas serán suplidas por un vicepresidente.
- 4- El Poder Legislativo estaría depositado en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, una de las cuales se renovaría totalmente cada dos años. Los Diputados serían electos a razón de un diputado por cada 80 mil habitantes.
- 5- El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.
- 6- No existía un capítulo destinado a los derechos fundamentales y para la defensa de los mismos la única vía era la responsabilidad de los funcionarios.
- 7- Consagró la intolerancia religiosa.
- 8- Fijo la libertad de imprenta
- 9- El Territorio de la Nación comprendería lo que había sido el virreinato de la Nueva España, la capitania general de Yucatán , las provincias internas de Oriente y Occidente y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.
- 10- Se creó un Consejo de Gobierno, formado por la mitad de los Senadores, uno por cada estado, presididos por el vicepresidente. Y tenían las siguientes funciones:
 - a) Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales
 - b) Hacer las observaciones que considerase convenientes al presidente de la República para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes de la Unión.

c) Acordar por sí solo o a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

En referencia con las comparecencias, el artículo 120 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General, dispone lo siguiente:

“Artículo 120: los secretarios del despacho darán a cada Cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.”

Como se puede observar, en la Constitución de 1824 se establecía que los secretarios del despacho, tenían que rendir cuenta tanto a la Cámara de diputados como a la Cámara de Senadores sobre sus actividades y del estado general que guardaban sus respectivos ramos, tal y como estaba establecido en la Constitución en su artículo 120.

2.1.4 LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA DE 1836

Bajo el influjo de un solapado movimiento conservador ocurrió el golpe de Estado Parlamentario de 1836, al margen de la voluntad de los ciudadanos, el Congreso derogó las instituciones vigentes e implantó la Primera Constitución centralista.

Emilio O. Rabasa comentó “ no es fácil, encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, porque si sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los

profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública."²⁵

En el decreto del 2 de Mayo de 1835 se señaló que en el Congreso residían por voluntad de la Nación, todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer a la Constitución de 1824, alteraciones que creyera conveniente, por lo que se estaba proclamando un Congreso constituyente.

En el seno del Congreso se designó una comisión para redactar la nueva Constitución, por lo que al elaborar el primer documento, el cual fue aprobado el 2 de octubre y publicado al día siguiente, se adoptó el régimen centralista.

La primera ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis leyes restantes fueron aprobadas el 9 de diciembre de 1836 y dicho documento constitucional fue jurado el 1 de enero de 1837, estas leyes establecían lo siguiente:

Primera Ley Constitucional: declaraba en 15 artículos sobre los mexicanos, sus derechos y obligaciones, así como de los demás habitantes de la República, se implantó la libertad de tránsito, imprenta y la irretroactividad de la Ley.

Segunda Ley Constitucional: conformada por 23 artículos, en donde creaba un cuarto Poder, el que se denominó el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos. Este Poder Supremo podía declarar nula una ley o decreto, declarar a solicitud del Poder Legislativo o la Suprema Corte la nulidad de los actos del Ejecutivo, así como declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de uno de los otros Poderes entre otras facultades, y se estableció que este Poder no era responsable de sus operaciones, sino ante Dios y la Opinión Pública.

²⁵ Rabasa, Emilio: La Constitución y la Dictadura, México, 1912, p. 17.

Tercera Ley Constitucional: hablaba del Poder Legislativo, de sus miembros , de su integración, y composición, trataba de 58 artículos. El Poder Legislativo residía en el Congreso General de la Nación, dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Asimismo, las sesiones del Congreso General se abrían el 1º de Enero y el 1º de Julio de cada año, y cerraban sesiones el 31 de Marzo con respecto al de Enero y el segundo periodo que abría el 1º de Julio se cerraban hasta que se concluían los asuntos.

Cuarta Ley Constitucional: se integraba por 34 artículos sobre el Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en el Presidente de la República por el término de ocho años con posibilidad de reelección y se crearon para el despacho de los asuntos de gobierno cuatro ministerios: del interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda , de Guerra y Marina, entre otras cosas.

Con referencia a las Comparecencias, en el Artículo 31, fracción III, de la Cuarta Ley Constitucional disponía lo siguiente:

“Art. 31. A cada uno de los ministros corresponde:

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública, respectivos a su ministerio.

Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio de cada año y los otros tres en Enero.”

Como se puede observar en el artículo en comento, los secretarios del Despacho, aquí mencionados como ministros, tenían que presentar una memoria sobre el estado de sus ramos a las Cámara de Diputados como a la de Senadores, incluso la Constitución establecía en que fechas debían hacerlo.

No se hicieron esperar los fuertes rechazos surgidos en virtud de estas siete Leyes ya que hubo manifestaciones de todo tipo, y cabe destacar que la inestabilidad fue tan elevada que tuvieron verificativo 19 gobiernos diferentes en el periodo de once años de vigencia de esta normas.

Por otra parte, Santa Anna convocó a la integración del Congreso Constituyente en 1842, con lo cual favoreció a los liberales de corte moderado.

Este Congreso Constituyente dió a luz el proyecto de reformas de 1842, pero fue hasta 1843 cuando se formularon las Bases Orgánicas de la República Mexicana, y con éstas se establece la supresión del Supremo Poder Conservador y se le da mayor fuerza al Ejecutivo.

De esta forma, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana referente a las comparecencias, destaca lo siguiente:

"Artículo 95. Son obligaciones de cada uno de los ministros:

II-Presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

El ministro de Hacienda la presentará el 8 de Julio y con ella la cuenta general de gastos del año ultimo, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debe cubrirse".

"Artículo 98. Los ministros tienen derecho de concurrir a las Cámaras siempre que así lo disponga el Presidente; deberán hacerlo cuando cualquiera de ellas lo acuerde y les darán la palabra o por escrito todos los informes que les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometa el éxito de los negocios pendientes".

Como se observa en los artículos citados los ministros debían de presentar una memoria sobre el estado de sus ramos, pero en el caso particular del Secretario de Hacienda debía presentarla en un día específico, el cual la misma Constitución establecía que debía de realizarse el día 8 de Julio, además de que debía de incluir la cuenta general de gastos del último año.

Mientras que para los restantes ministros debían presentarlos a más tardar antes del día 15 de Enero.

De igual forma, se establece que los ministros pueden tener acceso a las Cámaras, siempre que así lo dispusiera el Presidente y que también las Cámaras lo acordaran.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, a las cuales pertenecen los artículos citados, fueron acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, y fueron sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de Junio de 1843 y publicadas por bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.²⁶

2.1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

Conforme se iba perfilando el siglo XIX, en nuestra patria se acentuaron más las diferencias entre las dos grandes corrientes ideológicas que pugnaban por su hegemonía, por una parte los liberales y los conservadores por la otra.

²⁶ Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Edit. Cámara de Diputados, México, 1999, p. 769.

El primero de Marzo de 1854 un grupo de opositores a Santa Anna comandados por Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal proclamaron el Plan de Ayutla, el cual pedía la destitución de Santa Anna, así como un Presidente provisional y por supuesto un Congreso constituyente, después el plan fue modificado como el Plan de Acapulco.

Por consecuencia, el 9 de agosto Santa Anna salió de la ciudad y días después en Perote renunció a la presidencia, y queda como Presidente interino Juan Álvarez a partir del 4 de octubre de 1855 y el gobierno residió en la Ciudad de Cuernavaca, donde formó su gabinete. Álvarez decidió renunciar por problemas de salud y Comonfort pasó a ocupar su lugar el 11 de diciembre de 1855.

Al año siguiente su Gobierno empezó a expedir una serie de leyes reformistas entre las que destaca la Ley Lerdo de desamortización de bienes del clero y supresión de la propiedad comunal.

El 16 de Octubre de 1855 y durante la Presidencia de Juan Álvarez se había expedido la convocatoria al Congreso Constituyente, y este se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856.

El 5 de Febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, primero por el Congreso el cual estaba integrado en esos momentos por más de 90 representantes²⁷ y después por el presidente Comonfort.

El 17 de Febrero de 1857 la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes Federales quedaron instalados el 8 de Octubre el Legislativo y el 1º de Diciembre el Ejecutivo y el Judicial. La Presidencia de la

²⁷ Ramirez, Tena. Leyes fundamentales 1999, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 604.

República recayó en Comonfort y para Presidente de la Suprema Corte, fue elegido en los comicios Benito Juárez.

Esta Constitución del 5 de Febrero de 1857, estaba formada por ocho títulos y 128 artículos.

El Título Primero esta dedicado a los derechos del hombre, los mexicanos, extranjeros y de los ciudadanos mexicanos, así como destaca el reconocimiento en 29 artículos de los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales.

El Título Segundo trata de la soberanía nacional, forma de gobierno y partes integrantes de la Federación.

El Título Tercero Trata de la división de poderes en Poder Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial, en donde el Legislativo quedó depositado en una Asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesta por representantes electos en su totalidad cada dos años. Así mismo quedo desaparecida la Cámara de Senadores, hasta su restablecimiento el 13 de noviembre de 1874.

El Título Cuarto trata de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en donde serían responsables por los delitos comunes y faltas u omisiones que cometieren o incurrieren durante su encargo los Diputados, los miembros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho.

Asimismo, la Constitución de 1857 en su artículo 89, reguló la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso del estado que guardasen sus respectivos ramos, señalando a la letra:

Art. 89- Los Secretarios del Despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

Esta Constitución, establecía con referencia a las comparecencias que los Secretarios del Despacho debían rendir cuenta al Congreso sobre sus ramos, sin embargo no contempló la facultad del Congreso para citarlos cuando se discutiese un asunto de su competencia, situación que si se contemplo en el Reglamento del Congreso.

Bajo la vigencia de esta Constitución, Sebastián Lerdo de Tejada, en una circular con fecha 14 de agosto de 1867, sugirió que los informes, tanto del Presidente como de los Secretarios, fueran por escrito y no verbales, sugerencia que no se aceptó.²⁸

Sin embargo, cuando Benito Juárez proclamó la necesidad de instaurar el Senado en 1867, es el mismo Presidente Lerdo de Tejada quien utilizó este instrumento en Diciembre de ese mismo año, con el objeto de insistir en la reforma constitucional para establecer nuevamente el Senado.

Debemos tener presente que con antelación a la expedición de la Constitución de 1857, ya se habían creado también algunas disposiciones de carácter liberal que habían sido motivo de fuertes enfrentamientos, como fue el caso de la Ley Juárez.

Entre todas ellas debemos mencionar a la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, la Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859, la Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1859, la cual contiene la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, estas son algunas de las principales disposiciones que se promulgaron con motivo de la reforma liberal.

²⁸ Pedroza de la Llave , Susana Thalia:Op. Cit.. P 233.

Durante más de 30 años de 1876 a 1911, el General Porfirio Díaz concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso, que quedó a su disposición, con lo cual el ejercicio de las comparecencias no fue posible.

2.1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

Hacia 1903 se hicieron los preparativos de la sexta reelección de Díaz para el periodo 1904-1910, es entonces cuando surgió Francisco I. Madero, quien en el año de 1910 publicó su libro " La Sucesión Presidencial". En este libro Madero proponía la organización de un partido cuyo objetivo fuera alcanzar la libertad del sufragio y la no reelección.

El Gobierno propuso a Díaz y a Corral para la Presidencia y Vicepresidencia de la República en el periodo que iniciaría en 1910. Por su parte Madero fue postulado junto con Vázquez Gómez; sin embargo los resultados favorecieron a Díaz y Madero fue aprehendido y enviado a San Luis Potosí, donde después de algunos días, lo pusieron en libertad y escapó de la vigilancia del gobierno para refugiarse en Estados Unidos de América.

La Revolución se inició con el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910, en donde se señaló el día 20 de noviembre de 1910 como la fecha para el levantamiento. Pasados estos sucesos, en mayo de 1911 Díaz partió a Veracruz rumbo a Europa, luego de que Madero fue aclamado en la capital.

Una vez reducidos los Villistas y los Zapatistas en 1916, Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916, el decreto por el que reformaba el Plan de Guadalupe, y convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que reformaría la

Constitución vigente, integrado por representantes de los Estados en proporción a la población, de acuerdo con la Constitución de 1857.

El proyecto se sometió a estudio y debate, así se aceptaron y modificaron sus contenidos, por lo que el Constituyente de Querétaro se encargó de incluir importantes reformas en materia laboral y agraria. Estas modificaciones fueron suficientes para que el proyecto de reformas se convirtiera en una nueva Constitución.²⁹

El 31 de enero de 1917 se firmó esa Constitución y se rindió por la tarde la protesta de guardarla tanto por parte de los Diputados así como por parte del Primer Jefe.

Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

En la 38a sesión ordinaria celebrada el 11 de Enero de 1917, se dio lectura a un dictamen referente a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes.

Asimismo, se explicaron las diferencias entre el sistema establecido en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y el de la Constitución de 1857, relativo a la elección e instalación del Congreso.

Este dictamen , incluye el artículo 93, en los términos siguientes:

“Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.”

²⁹ Cruz Barney, Oscar, Op. Cit.. P. 626

En la 44ª Sesión ordinaria celebrada el 15 de Enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos fue aprobado el artículo 93 constitucional.

Por lo que la Constitución Mexicana de 1917, reiteró la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso del estado que guardasen sus respectivos ramos, pero añadió que las Cámaras podrán citarlos para que les informasen en relación a una ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Congreso General.

ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LAS COMPARECENCIAS EN MÉXICO	
FECHA	CONTENIDO DEL ARTÍCULO
<p>PRIMER ANTECEDENTE</p> <p>En los artículos 125 y 227 de la Constitución de Cádiz, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se regulan las comparecencias; tal y como se desprende de su contenido.</p>	<p>Artículo 125: En los casos en que los secretarios del despacho hagan a las cortes alguna propuesta a nombre del Rey, asistirán a las discusiones cuando y del modo que las cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes en la votación.</p> <p>Artículo 227: Los secretarios del despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.</p>
<p>SEGUNDO ANTECEDENTE</p> <p>En el artículo 33 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de</p>	<p>Artículo 33: Los ministros formarán los presupuestos de gastos, que acordará la junta y le rendirán cuenta de lo que hicieren.</p>

<p>México el 18 de diciembre de 1822 se establece lo siguiente:</p>	
<p>TERCER ANTECEDENTE</p> <p>En la Constitución de 1824, el artículo 120 de la Constitución, establece lo siguiente sobre las comparecencias:</p>	<p>El artículo 120 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General, dispone lo siguiente:</p> <p>Los secretarios del despacho darán a cada Cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo</p>
<p>CUARTO ANTECEDENTE</p> <p>Siete Leyes Constitucionales de 1836. Artículo 31, fracción III, de la cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.</p>	<p>Art. 31. A cada uno de los ministros corresponde:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III- Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública, respectivo a su ministerio.</p> <p>Esta memoria la presentará el secretario de Hacienda en julio de cada año y los otros tres en enero.</p>
<p>QUINTO ANTECEDENTE</p> <p>En las Bases Orgánicas de la</p>	<p>Artículo 95. Son obligaciones de cada uno de los ministros:</p> <p>...</p> <p>II-Presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.</p> <p>El ministro de hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta</p>

<p>República Mexicana sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año. referente a las comparecencias destaca lo siguiente:</p>	<p>general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debe cubrirse.</p> <p>Artículo 98. Los ministros tienen derecho de concurrir a las Cámaras siempre que así lo disponga el presidente; deberán hacerlo cuando cualquiera de ellas lo acuerde y les darán la palabra o por escrito todos los informes que les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometa el éxito de los negocios pendientes</p>
<p>SEXTO ANTECEDENTE</p> <p>Artículo 89 de la Constitución , del 5 de Febrero de 1857.</p>	<p>En la Sección dos, denominada del Poder Ejecutivo, en el artículo 89 se dispone lo siguiente:</p> <p>Los Secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivo ramos.</p>
<p>SÉPTIMO ANTECEDENTE</p> <p>Artículo 93 de la Constitución de 1917, aprobado el 15 de Enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos .</p>	<p>Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a sus secretarias.</p>

2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

En las siguientes páginas se realiza el análisis histórico del artículo 93 constitucional y las reformas que ha sufrido desde el años de 1974 a la fechas, las cuales incluyen el año de 1977 y la ultima y mas reciente la del año de 1994.

2.2.1 REFORMA DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL EN 1974

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de Diciembre de 1973, se dio lectura a una iniciativa de decreto que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal, redactada en los siguientes Términos:

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores. El Desarrollo político, económico y social del País impone más cada día la necesidad de que nuestras instituciones sean revisadas permanentemente, con el fin de mantener constante en ellas la aptitud para recoger y traducir los fenómenos cambiantes originados por el crecimiento mismo y por las nuevas actitudes mentales y morales de una Nación que, fiel a sus esencias históricas, se rejuvenece renovándolas y perfeccionándolas mediante un ininterrumpido esfuerzo por superarse.

El año próximo México cumplirá 150 años de haberse constituido como una República Democrática, Representativa y Federal cuyo Gobierno está dividido, para el ejercicio de la soberanía del pueblo, en tres poderes que poseen las facultades y atribuciones consignadas en nuestra Carta Magna, y que se suman no sólo en el propósito de lograr una sana división de las áreas del trabajo

público, sino también en sostener entre los órganos Administrativos, Legislativos y Jurisdiccionales, un equilibrio tal que nuestras leyes sean decretas, promulgadas y cumplidas dentro del marco del sistema Republicano, con respecto a las garantías individuales y sociales y atendiendo siempre a los supremos intereses de la Nación.

De ahí que la separación de poderes, principio tan claro a través de nuestras luchas históricas, se encuentre profundamente ligado a la conformación misma del ser Nacional y se interprete por nuestra teoría y nuestra práctica constitucionales más que en términos de oposición o contradicción, dentro de la idea de la concurrencia, libre y soberana, y de la colaboración mutua y responsable, para el logro de los más altos objetivos comunes.

Una de las normas constitucionales que acentúan el principio de la separación de poderes, entendido como una actuación conjunta para conseguir en la comunicación y el debate públicos los propósitos y objetivos de la comunidad Nacional, es el artículo 93 de nuestra Constitución.

Por el se establece que tan pronto como el Congreso de la Unión abra su periodo ordinario de sesiones, los secretarios del despacho darán cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos. Y se agrega: Cualquiera de las dos Cámaras podrá citar a los secretarios de estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

El origen de este precepto está enraizado en nuestro derecho constitucional. Se encuentra ya en los artículos 125 y 227 de la Constitución Española de Cádiz de 1812; la cual debe tomarse como fuente histórica por el hecho de que las Cortes convocadas por ella asistieron Diputados de las provincias Americanas, incluyendo varios novó hispanos, entre los que descolló Miguel Ramos Arizpe, padre de nuestro Federalismo.

Tanto así que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 120 y la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su artículo 89, consignan ya el deber de que los secretarios de Estado informen al Poder Legislativo acerca de los asuntos de los respectivos ramos Gubernamentales.

La Constitución de 1917 a propuesta del primer jefe del ejército constitucionalista, don Venustiano Carranza, amplía el precepto adicionándolo con la facultad, dada desde entonces a las Cámaras del Congreso de la Unión, para que cualquiera de ellas, de acuerdo con el artículo 93, pueda citar a los secretarios de Estado cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría de que se trate.

A partir de la aparición de esta facultad en la Constitución que nos rige, la Cámara de Diputados la ejerció en diversas fechas de los años 1918, 1919, 1920, 1921, 1922, 1925, 1930, 1931, 1932 y 1933; la Cámara de Senadores en otras, correspondientes a los años de 1917, 1918, 1919 y 1920.

En virtud de las consideraciones anteriores, los Diputados y Senadores que suscriben, miembros de la comisión legislativa, han estimado conveniente traer ante el Poder Constituyente ordinario la presente iniciativa, cuyo objeto es introducir en el texto del artículo 93 de nuestra Constitución las reformas necesarias a fin de que la facultad constitucional con que ambas Cámaras del Congreso de la Unión citan a los secretarios de Estado, se haga extensiva a los Jefes de Departamento que por disposición legal tienen igual rango que los secretarios de Estado y ejercen orbitas de competencias similares a las de éstos, y a los Directores Generales, Gerentes, Administradores o Titulares de los organismos federales descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria.

En mérito de todo lo anterior y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos del artículo 135 del mismo ordenamiento, sometemos a la consideración del Poder Constituyente Ordinario por el digno conducto de ustedes, la iniciativa de decreto que reforma el artículo 93 de la propia Constitución, para que quede en los términos que sigue:

Artículo 93 . Los Secretarios del Despacho y los Jefes de Departamento, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de Departamento, así como a los directores o administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concernientes a sus respectivos ramos o actividades.

Protestamos a ustedes las seguridades de nuestra consideración distinguida. México, D.F. a 26 de diciembre de 1973. Sen. Enrique Olivares, Dip. Carlos Sansores Pérez, Sen. Víctor Manzanilla Schaffer , Dip. Salvador Robles Quintero. Sen. Miguel Angel Barberena.

Recibo y túrnese a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos constitucionales y Primera sección de Estudios Legislativos.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 28 de diciembre de 1973, se aprobó y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1974.

Esta reforma al artículo 93 constitucional del 31 de enero de 1974, permitió que se ampliaran las facultades de supervisión e investigación del Poder Legislativo,

permitiendo a sus Cámaras hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y jefes de Departamento, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que estos rindan los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

2.2.2 REFORMA DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL EN 1977

La reforma política de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre, que reforzó el pluralismo, incorporó a los partidos políticos en la Constitución y estableció un sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de Diputados, el cual consiste en una votación mayoritaria y la de representación proporcional. Antes de esta reforma, los partidos políticos de oposición sólo tenían muy pocos Diputados, con lo que esta reforma permitió que existiera una mayor apertura y pluralidad de Partidos políticos.

La reforma del artículo 93 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 6 de Diciembre de 1977, adiciona un tercer párrafo , a través del cual las Cámaras están facultadas para integrar Comisiones, cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

El decreto que reforma y adiciona el artículo 93 Constitucional , también incluía reformas a otros artículos como el 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la Reforma del 6 de Diciembre de 1977 se dio al Congreso y a las Cámaras en participar, facultad para realizar investigaciones en las labores de los organismos públicos descentralizados, aunque con esta reforma se limitó a que

el resultado de las investigaciones se rindiera al Poder Ejecutivo para que éste acordare lo conducente.

Artículo Decimotercero del decreto, el cual manifiesta que se adicione un tercer párrafo al artículo 93 en los siguientes términos.

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. Los resultados de la investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Estas adiciones y reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F. a 1º de diciembre de 1977.

Como podemos observar, las reformas al artículo 93 en el año de 1977, no eran referentes a las comparecencias, sino a la facultad de las Cámaras para crear comisiones de investigación, en donde la relación entre las comisiones de investigación con las comparecencias, es que durante el transcurso de la investigación o terminada esta, deberán citar a comparecer a varios funcionarios para el esclarecimiento de la información.

2.2.3 REFORMA DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL EN 1994

La Modificación mas reciente respecto a las comparecencias se dio a través de la denominada Reforma judicial del 31 de Diciembre de 1994, en donde se incluía la figura del Procurador General de la República, la cual no se encontraba dentro del artículo 93 Constitucional, pero cabe destacar que aun no estando regulada la figura del Procurador General de la República, en la

práctica ya se habían dado algunas comparecencias del Procurador ante las Cámaras.

Ya que, el Ejecutivo Federal en México, se divide en tres sectores: A) Instituciones Centralizadas: la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos administrativos (es uno sólo, el del Distrito Federal el cual dejó de existir desde el año de 1997,) y la Procuraduría General de la República. B) Organismos públicos descentralizados y C) Las empresas de participación estatal mayoritaria y Fideicomisos públicos.

CUADRO DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL DESDE 1917- 1994
--

<p>Luis Echeverría Álvarez Presidente de México 1 diciembre 1970- 30 Noviembre. - 1976</p> <p>Diario oficial 31- enero- 1974</p>	<p>CONTENIDO DE LA PRIMERA REFORMA (REFORMA Y ADICIÓN)</p> <p>Art.93- <u>Los Secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos</u>, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.</p> <p>Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, <u>así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria</u>, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.</p>
--	--

<p style="text-align: center;">José López Portillo Presidente de México</p> <p>1 diciembre 1976- 30 noviembre 1982</p> <p>Diario oficial 6 -diciembre -1977</p>	<p>CONTENIDO DE LA SEGUNDA REFORMA (ADICIONA TERCER PÁRRAFO)</p> <p>Art. 93...</p> <p>...</p> <p><u>...Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</u></p>
<p style="text-align: center;">Ernesto Zedillo Presidente de México</p> <p>1 Diciembre 1994- 30 noviembre 2000</p> <p>Diario oficial 31- Diciembre-1994</p>	<p>CONTENIDO DE LA TERCERA REFORMA (ADICIÓN)</p> <p>SE ADICIONA FIGURA DEL PROCURADOR</p> <p>Art.93...</p> <p>-Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al <u>Procurador General de la República</u> y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.</p>

CAPÍTULO

3

LAS COMPARECENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO FRENTE AL CONGRESO MEXICANO, A NIVEL FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

3 LAS COMPARECENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO FRENTE AL CONGRESO MEXICANO, A NIVEL FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

3.1 LAS COMPARECENCIAS ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

En el siguiente capítulo se describe la regulación jurídica de las comparecencias en México a nivel Federal y en algunas entidades federativas.

3.1.1 LA REGULACIÓN DE LAS COMPARECENCIAS

Las Comparecencias en México se encuentran reguladas en los artículos 93 y 74 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 93 constitucional, se faculta a las Cámaras para que los Secretarios de despacho proporcionen al Congreso cuenta del estado que guarden sus dependencias, así como también faculta a las Cámaras para poder citar a los funcionarios de manera particular y en cualquier momento cuando estas así lo requieran, ya sea para obtener información, se discuta una ley o se estudie un asunto referente a sus actividades, a continuación se transcriben los artículos citados para nuestro estudio:

“ Artículo 93: Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos

administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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

Como se puede observar en el artículo en comento, es facultad de las cámaras el poder citar a comparecer a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de la Administración paraestatal.

Pero también se desprende que es obligación de los secretarios rendir cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, esto como consecuencia de la apertura del periodo ordinario de sesiones y de la presentación del Informe de Gobierno del Presidente de la República.

Continuando con el análisis jurídico de las comparecencias en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos otro artículo de importancia para nuestro estudio, que es el artículo 74 constitucional el cual citamos a continuación:

“Artículo 74- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...
...
...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas"

Como puede observarse, existe la obligación constitucional del Secretario de Hacienda de comparecer ante la Cámara de Diputados para darle cuenta a la representación popular de la iniciativa de la Ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, de igual forma los diputados serán los que decidan de que forma aprobarán la ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos para la Federación.

Continuando con el estudio de las comparencias, es conveniente hacer referencia a la Ley Orgánica del Congreso la cual fue publicada el 31 de Agosto de 1999, en ella se faculta a los presidentes de la comisiones, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, para que puedan solicitar información a las dependencias del Ejecutivo, así de cómo le deben proporcionar la información y en que plazo.

También faculta a las Comisiones ordinarias, para que puedan solicitar la comparencia de los funcionarios públicos, esto regulado en los artículos 45 y 98 que a continuación se transcriben:

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Título segundo de la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados
Capítulo sexto de las comisiones y los comités

“Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de estas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del

despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a mas tardar 60 días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.”

Como puede observarse en el artículo citado, existe la capacidad de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados de solicitar mayor información o solicitar la comparecencia de los servidores públicos ante la propia comisión, práctica que en la actualidad ha venido aumentando.

Continuando con el estudio de las comparecencias, ahora nos remitimos al artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso, pero con referencia a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

Título tercero de la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores
Capítulo quinto de las comisiones

“Artículo 98.

1. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.
2. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.
3. La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.”

Como se puede observar en el artículo 98, se faculta a las comisiones del Senado de la República para poderse entrevistar con los servidores públicos, para obtener mayor información sobre el despacho de los negocios concernientes al funcionario y a la comisión, es decir que pueden citar a comparecer ante las comisiones del Senado de la República a estos funcionarios.

De igual forma en el Reglamento del Congreso Mexicano el cual esta vigente desde el 1º de Marzo de 1934, establece el formato de cómo se llevarán a cabo las comparecencias de los funcionarios citados por las Cámaras, los cuales se encuentran en el apartado destinado a las sesiones ya alas discusiones, a continuación se transcriben los artículos del Reglamento del Congreso Mexicano en relación con las comparecencias:

De las Sesiones

“ Artículo 53 .- Los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos

Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate."

Como podemos observar en el artículo 53 del Reglamento, los funcionarios asistirán a las sesiones en dos supuestos, uno cuando sean enviados por el Presidente de la República o dos, cuando sean llamados por acuerdo de la representación popular.

"Artículo 54 .- Cuando alguno de los funcionarios del Ejecutivo a que se refiere el artículo anterior sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, el Presidente de la República podrá acordar, que concurra primero a la que sea mas necesario o conveniente, y después a la otra."

De las Discusiones

Artículo 126.-" Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 reglamentario fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado."

Como podemos observar el artículo 126 del Reglamento, faculta al funcionario público citado por las Cámaras o enviado por el Ejecutivo, para pedir el expediente con el cual podrá tener la información necesaria, que necesitará para la comparecencia.

Artículo 127.- Para los efectos del artículo anterior, pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría o Dependencia correspondiente, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tenga relación con ella, especificando los días señalados para la discusión

Artículo 128.- Antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener

Por su parte, el artículo 128 permite que los funcionarios públicos citados a comparecer, tengan antes que los legisladores el uso de la palabra para informar lo que estimen conveniente.

“Artículo 129.- Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 reglamentario se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.”

“Artículo 130.- Cuando alguno de los funcionarios a que hace referencia el artículo 53 de este reglamento concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionario compareciente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores

inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a este la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate.”

Como puede observarse, en el artículo 130, establece una vez más que los funcionarios que hayan sido citados a comparecer, tendrán primero el uso de la palabra antes que los legisladores para que informen lo conveniente.

Después vendrán las intervenciones por parte de los legisladores así como sus cuestionamientos, los cuales deberán ser contestados por el funcionario.

“Artículo 131.- Los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 reglamentario, no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio. “

Es en los artículos 126 al 131 del Reglamento del Congreso, en donde encontramos la actual regulación de cómo deben desarrollarse las comparecencias.

Para nuestro estudio de las comparecencias, también es necesario hacer referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en esta Ley se encuentran las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y como hemos mencionado estos funcionarios, son los que pueden ser citados a comparecer por el Congreso Mexicano tal y como lo marca la Constitución Política.

Esta Ley Orgánica establece quienes son estos funcionarios que conforman la Administración Pública siendo conveniente señalar que su artículo 26 fue reformado recientemente, pues con el nuevo Gobierno se decidió cambiar el nombre de unas secretarías de estado.

El artículo 23 de la Ley en comento, establece la obligación de los funcionarios públicos de comparecer ante las Cámaras, cuando estas así se lo soliciten, a continuación se transcriben los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que son de interés para nuestro estudio:

"Artículo. 1- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

El presente artículo nos indica que instituciones conforman la Administración Pública Centralizada, asimismo indica que instituciones y organismos conforman la Administración Pública Para estatal.

"Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica"

"Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Publica Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos. "

Como podemos observar en el artículo 3 de esta Ley, se establece que el Ejecutivo estará auxiliado por distintos organismos para el cumplimiento y desempeño de su función.

"Artículo 9.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."

Como se desprende del artículo 9, las dependencias y entidades que auxiliaran al Ejecutivo Federal, deberán de seguir y aplicar los planes y proyectos programados por el Ejecutivo, ya que su función de estas dependencias y entidades es la de auxiliarlo para lograr los objetivos establecidos.

"Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna."

Como se desprende del artículo en comento, tanto las Secretarías de Estado, como los Departamentos administrativos tendrán el mismo rango, sin embargo

cabe mencionar que en la actualidad, ya no existe ningún departamento administrativo.

"Artículo 11.- Los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la República."

Como podemos observar en el artículo citado, los titulares de las secretarías de Estado están subordinados a las funciones que les ha encomendado el Ejecutivo Federal.

"Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o mas secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaria de Gobernación."

El artículo en comento nos indica que todos los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Titular del Ejecutivo, deberán ir firmados por los Secretarios correspondientes, para que estos sean válidos.

"Artículo 14.- Al frente de cada Secretaria habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales."

Como se desprende del artículo citado, el titular de las Secretarías de Estado, será un secretario de Estado, y esté para el desempeño y cumplimiento de sus funciones, se podrá auxiliar de distintos funcionarios.

"Artículo 15.- Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior"

Como se observa en el artículo en comento, al igual que los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento se auxiliaban de distintos funcionarios para el buen desempeño de sus funciones.

"Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Así mismo, el artículo 17 faculta a las Secretarías de Estado para que cuenten con órganos administrativos desconcentrados pero subordinados a la secretaría, con el objetivo y finalidad de auxiliarlos en el cumplimiento de sus funciones.

“Artículo 20.- Las secretarías de Estado y los departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal”

“Artículo 23.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.”

Como podemos observar, del artículo 23 se desprende la obligación de los secretarios de Estado de informar en dos momentos a la Institución representativa, uno cuando abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de sus respectivos ramos y actividades y dos cuando una de las Cámaras así se los solicite en cualquier momento del año, para discutir una ley o negocio respectivo a sus funciones o actividades.

“Artículo. 26- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Seguridad Pública
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal "

Cómo se desprende del artículo citado, el Ejecutivo Federal contará con todas estas Dependencias para que lo auxilien en sus distintas funciones y logren sus planes y metas establecidas, las dependencias que lo auxilian son: 18 Secretarías, una Procuraduría General y una Consejería Jurídica.

En los siguientes artículos se describe quienes son y como se encuentran conformados los organismos descentralizados, así como las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.

"Artículo. 45- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Del artículo 45 se desprende que los organismos descentralizados son:

1. Creados por ley o decreto del Congreso o decreto del Ejecutivo.
2. Tienen personalidad Jurídica propia
3. Tienen patrimonio propio.

"Artículo. 46- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

Como podemos observar en el artículo 46, establece las características de las Entidades Paraestatales.

“Artículo 47.- Los fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 3o fracción III de esta ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

Asimismo, se desprende del artículo 47 las características de los Fideicomisos públicos:

1. Los crea el Gobierno Federal o una entidad Paraestatal.
2. Con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar áreas prioritarias del desarrollo.
3. Deben contar con comités técnicos y estructura análoga a otras entidades del Ejecutivo Federal.

Regulación Jurídica de las Comparecencias.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículos 93 y 74 Fracción IV, Constitucionales
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Artículos 45 y 98
Reglamento para el Gobierno Interior del	Artículos 53, 54, 126, 127, 128, 129, 130,

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	131
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 23.

3.1.2 LA COMPARECENCIA ANUAL DE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO Y LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 93 constitucional, dispone en su primer párrafo, que los Secretarios de Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos, deben de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, una vez que se haya iniciado el periodo de sesiones ordinarias.

En México, esta disposición constitucional no agota su alcance en el mero carácter informativo, sino que forma parte de una función de control político, al sujetarse lo informado a un proceso de estudio y crítica en el seno del Congreso y al producir reacciones de diversa índole en la opinión pública.³⁰

Por otra parte, cabe mencionar que dicha disposición constitucional no aclara a qué periodo de sesiones ordinarias se refiere. Sin embargo, la práctica ha establecido que el cumplimiento de este deber de informar debe efectuarse durante el primer periodo de sesiones ordinarias, enlazado con el análisis del informe del Presidente de la República sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal.

³⁰ Serna de la Garza, José María :Op. Cit. p. 54.

El Presidente de la República, conforme al artículo 69 constitucional, asistirá ante el Congreso el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir el primero de septiembre, en sesión pública y conjunta. Asimismo presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general de la Administración Pública del país, que será contestado por el Presidente del Congreso y, posteriormente será analizado o examinado por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándolo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior.

De esta manera, las comparecencias anuales, por parte de los Secretarios de Estado frente a las Cámaras, será para analizar de manera general cualquiera de las grandes materias, como política interior, exterior, etc. por lo que abarcar tantos temas en un solo momento, no se agota la discusión ni se obtiene toda la información detallada necesaria.

En el siguiente cuadro, se analiza el formato y etapas de las Comparecencias, en este particular se tomo como referencia a la Comparecencia del Secretario de Gobernación, ante el Pleno de la Cámara de Diputados en el mes de Septiembre del año 2000.

Primera Etapa

Se designa Comisión para recibir e introducir al funcionario público, al recinto.

Segunda Etapa

Se toma asistencia los Legisladores

Tercera Etapa

El Presidente de la Cámara presenta y da la bienvenida al Funcionario y le da el uso de la Palabra hasta por 20 minutos.

Cuarta Etapa

Hace uso de la Palabra el funcionario hasta por 20 minutos, realizando un balance general de su administración.

Quinta Etapa

El Presidente de la Cámara agradece al funcionario y expresa a la Asamblea el nombre de los diputados que se encuentran inscritos para fijar la posición general de sus grupos parlamentarios frente al funcionario.

Sexta Etapa

El Presidente de la Cámara, le concede el uso de la Palabra hasta por 10 minutos a cada uno de los legisladores inscritos para fijar su posición frente al funcionario.

Séptima Etapa

Una vez fijada la posición por los distintos grupos parlamentarios, el Presidente le concede la palabra hasta por 10 minutos al funcionario para tratar de responder de manera general a los grupos parlamentarios.

Octava Etapa

El Presidente de la Cámara, manifiesta que se pasara a la etapa de preguntas y respuestas, expresando quienes son los diputados inscritos por parte de los Grupos parlamentarios.

Así como manifestándoles que tienen el uso de la palabra hasta por 4 minutos y le concede la palabra al primer legislador.

Novena etapa

El legislador realiza una serie de preguntas, hasta por 4 minutos.

Décima Etapa

El Presidente le concede el uso de la palabra al funcionario para responder la pregunta hasta por 8 minutos.

Undécima etapa

El Presidente le concede el derecho de replica al legislador hasta por 4 minutos.

Décimo segunda etapa

El Presidente le concede la palabra a los siguientes legisladores inscritos, con el mismo procedimiento de preguntar hasta por 4 minutos, responder el funcionario hasta por 8 minutos, y el derecho de replica hasta por 4 minutos para el legislador.

Décimo tercera etapa

El Presidente de la Cámara manifiesta que se pasara a la segunda ronda de preguntas por parte de los legisladores y respuestas por parte del funcionario con el mismo formato, así como con el derecho de replica por parte de los legisladores.

Décimo cuarta etapa

El Presidente le concede al funcionario el uso de la palabra hasta por 10 minutos para realizar sus comentarios finales.

Décimo quinta etapa

El Presidente agradece al funcionario su presencia en el recinto, y le pide a una comisión que lo acompañe para su salida.

En esta comparecencia del Secretarios de gobernación, se abarcaron temas tan importantes y amplios como: el Conflicto Armado en el Estado de Chiapas, la Política económica aplicada por el Gobierno, el Conflicto en la Universidad

Nacional Autónoma de México, la Política en Materia de energía, el Problema de la Seguridad, así como los procesos electorales.

Todos estos temas, tan grandes, importantes, diversos y complejos fueron discutidos entre el Secretario de Gobernación, frente al Pleno de la Cámara de Diputados en un término de cuatro horas aproximadamente.

A continuación, se hace un resumen de tres de las comparecencias anuales, que tuvieron lugar en Septiembre de 1997 ante la LVII Legislatura, en donde por vez primera ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y en donde la oposición en conjunto era mayoría en contra del partido gobernante, lo que tuvo como consecuencia una mayor participación y actividad por parte de la LVII Legislatura.

Diputados y Secretarios de Estado debaten sobre la situación nacional, en la Comparecencia del Secretario de Gobernación:

Ante una gran expectativa generada por la naciente relación entre la LVII Legislatura y el Poder Ejecutivo Federal, tuvo lugar el martes 9 de septiembre de 1997 la comparecencia del Licenciado Emilio Chuayffet Chémor, Secretario de Gobernación. Este acto representaba la primera ocasión en la que los diputados tendrían la oportunidad de convocar a tribuna a los miembros del gabinete y la aprovecharon al máximo: el resultado fue una intensa sesión de más de cuatro horas y media de duración.

En su primera exposición, el secretario agrupó los temas a tratar en tres rubros: desarrollo político, seguridad y derechos ciudadanos. En primer término resaltó la importancia de la transparencia y consistencia de las elecciones federales de julio, así como el avance democrático que representa el cambio de régimen en el Distrito Federal; posteriormente destacó los avances que en materia de federalismo se impulsaron durante el año y habló de la explosión demográfica y

del programa nacional de la mujer; por último se refirió al tema chiapaneco como un elemento primordial para el Gobierno Federal.

En el primer turno de análisis tuvieron la palabra los diputados: Ricardo Cantú G, del PT; Jorge Emilio González, del PVEM; Juan José Rodríguez Prats, del PAN; Demetrio Sodi de la Tijera, del PRD; y Enrique Ibarra Pedroza, del PRI.

En este turno, los diputados interpellaron al Secretario, principalmente sobre el papel que a juicio de los legisladores jugó el funcionario en la instalación de la LVII Legislatura. También lo cuestionaron sobre la reforma política del país y sobre los conflictos armados en el país, Chiapas principalmente, pero también sobre el EPR.

La seguridad fue otro tema en el que se ahondó el debate por ambos lados. Tanto los legisladores como el secretario externaron su preocupación por ello, y fue en este tema en donde se dieron un mayor número de convergencias. Dada la nueva composición y la nueva era legislativa mexicana, lo más fuerte del debate se dio en los momentos en los que los diputados de corrientes políticas distintas al secretario lo criticaron por tratar de mantener al Poder Legislativo dependiente del Poder Ejecutivo. La primera ronda cerró con una intervención de índole práctica y que al parecer es de interés compartido por muchos mexicanos: la cédula de identidad ciudadana.

Después de un breve receso continuó el análisis con la siguiente terna:

Este segundo turno fue más intenso que el primero, ya que desde el primer momento se manifestó el voto de no confianza de varios de los parlamentarios hacia el secretario, a lo que siguió un debate rico en críticas y cuestionamientos, pero elevado por la calidad de la oratoria de los legisladores, como del funcionario. Nuevamente Chiapas y la seguridad fueron los temas torales del debate.

Como conclusión, se puede afirmar que fue una comparecencia histórica y que el Poder Legislativo dio muestras desde el principio de su periodo como tal de una autonomía y una responsabilidad únicas en la historia de la nación, asimismo se puede observar la diversidad de temas y materias que fueron abordadas durante la comparecencia anual.

El licenciado Chuayffet, Secretario de Gobernación, dio respuesta a cada una de las intervenciones de los diputados con argumentos coincidentes o disidentes.

Tiempo de duración: 4 horas con 35 minutos

Intervenciones en tribuna: 29

PRI-2, PAN-4, PRD-4, PT-4, PVEM-2, Diputados Independientes-2

Secretario de Gobernación: 11

Comparecencia del Procurador General de la República

El día miércoles 10 de septiembre tuvo lugar la segunda comparecencia de miembros del Gabinete Federal en la Cámara de Diputados. Tocó el turno al licenciado Jorge Madrazo Cuéllar, Procurador General de la República, quien en su primera exposición definió la principal preocupación tanto para la institución que representa como para la ciudadanía: la inseguridad pública .

Hizo un llamado a la sociedad mexicana y a los Poderes de la Unión para impulsar reformas a las Procuradurías de Justicia y al sistema de justicia en general. Estas reformas, el funcionario propuso delinearlas por tres áreas: renovación de recursos humanos, reforma profunda del sistema de justicia penal y la revisión del sistema actual de enjuiciamiento penal. Por último, en esta primera exposición habló del caso Raúl Salinas de Gortari, del caso Colosio y explicó los avances en ambos expedientes.

La primera ronda de intervenciones estuvo compuesta por: Verónica Velasco Rodríguez, del PVEM; Juan José Cruz Martínez, del PT; María de la Soledad Baltazar Segura, del PAN; Bernardo Bátiz y Vázquez, del PRD, y finalmente, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, del PRI.

Los legisladores tuvieron un consenso en sus participaciones y éste se dio en cuanto a la atención que los representantes populares tienen sobre el problema de la inseguridad de los mexicanos. De este problema emanaron diversas corrientes que lo alimentan, como son la corrupción, la incapacidad de los cuerpos policiacos y la corrupción que ha invadido la administración de justicia en general, a lo que el funcionario respondió con la experiencia que le han dado los nueve meses que tenía en funciones como procurador al momento de su comparecencia.

Otro tema importante lo ocupó el narcotráfico, existiendo sobre éste el acuerdo unánime de calificarlo como un cáncer que destruye la mente y la moral de todos los actores que participan alrededor de este problema. Los diputados y el funcionario estuvieron de acuerdo en fomentar un combate sin descanso contra este delito que atenta contra los mexicanos y su soberanía. De ahí que se comentó la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas policiacas y en la importancia de fortalecer el Estado de derecho.

La segunda ronda de intervenciones estuvo conformada por Carolina O'Farrill Tapia, del PVEM; Ricardo Cantú Garza, del PT; Juan Marcos Gutiérrez González, del PAN; María de la Luz Núñez Ramos, del PRD; y Miguel Sadot Sánchez Carreño, del PRI.

Esta ronda de exposiciones estuvo dirigida por los temas de la ineficiencia en la impartición y procuración de justicia; en la capacitación de los cuerpos

policiacos y en el apoyo a las víctimas de delitos, sobre todo cuando estos son cometidos en contra de niños, mujeres e indígenas.

Los derechos humanos fue un tema que se tocó en innumerables ocasiones, especialmente por el antecedente del Procurador de haber encabezado la CNDH antes de su actual cargo. También se cuestionó sobre el caso Gutiérrez Rebollo y sobre los presos políticos.

En general la sesión tuvo un nivel de debate y se sustentó en un excelente nivel de respeto hacia quien era el Procurador, lo cual impulsó un diálogo fructífero, y se enfocó hacia diversos temas de interés nacional esta comparecencia anual.

Tiempo de duración: 4 horas, 30 minutos.

Intervenciones en tribuna: 30

PRI - 4, PAN - 4, PRD - 4, PT - 4, PVEM - 1, Diputados Independientes. - 2.

Procurador General de la República - 11.

Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores

El día 19 de septiembre de 1998, fue llamado a comparecer José Angel Gurriá Treviño, secretario de Relaciones Exteriores, a la Cámara de Diputados. En su primera oportunidad en tribuna el secretario tocó principalmente los siguientes temas: narcotráfico, relaciones comerciales, el problema de la migración y el deterioro ambiental.

La postura del titular de Relaciones Exteriores enmarcó los temas mencionados anteriormente en el tema que dominó su discurso: El crecimiento democrático en México a través de consenso sobre reformas constitucionales de todos los partidos.

En el primer turno de análisis, los diputados participantes fueron los siguientes: Carolina O'Farrill Tapia, del PVEM; José Luis López López, del PT; Rafael Alberto Castro Peniche, del PAN; Carlos Antonio Heredia Zubieta, del PRD; y Mauricio Alejandro Rossell Abitia, del PRI.

Los diputados cuestionaron principalmente sobre una revisión del concepto de soberanía en un mundo cada vez más globalizado y en el que el narcotráfico vulnera a las instituciones al lesionar constantemente la soberanía; también se le cuestionó sobre el problema migratorio y el apoyo que se le ha dado a los migrantes que se alejan de sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida; de igual manera, el comercio también ocupó importantes espacios dentro de la comparecencia.

La segunda ronda de análisis estuvo compuesta por los diputados Alejandro Jiménez Taboada, del PVEM; Juan Cruz Martínez, del PT; Javier Algara Cossío, del PAN; Martha Dalia Gastélum Valenzuela, del PRD; y Alfredo Phillips Olmedo, del PRI.

En esta segunda ronda, el debate dio inicio con interrogantes sobre el cambio climático y las medidas que se están realizando para contrarrestarlo. También se le cuestionó al secretario sobre las posibilidades de inversión en el país y principalmente las preguntas se dirigieron a la ley Helms-Burton y las leyes antidoto que se han diseñado tanto en México como en otros países.

Tiempo de duración: 5 horas con 8 minutos.

Intervenciones en tribuna: 28.

PRI-4, PRD-4, PAN 4, PT-4, PVEM-1

Secretario de Relaciones Exteriores: 11

3.1.3 LA COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE HACIENDA ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En este apartado se hará un análisis de la comparecencia que ordena la fracción IV del artículo 74 Constitucional, respecto del Secretario de Hacienda, a efecto de dar cuenta de la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, a continuación nos permitimos transcribir la fracción del precepto que se comenta, el cual a la letra dice:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Artículo 74

...

...

...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta

pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”

Por las materias a las que se hace mención, se entiende que se trata del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual está obligado a comparecer ante la cámara de diputados en relación a los ingresos y egresos de la federación, y de igual forma para informar de las razones que motiven al Ejecutivo a solicitar la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública.

Anteriormente, también estaba obligado a comparecer el Secretario de Programación y Presupuesto, pero en virtud de la reforma del año de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría quedó suprimida.

3.1.4 LAS COMPARENCIAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO DE LOS DIRECTORES Y ADMINISTRADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES O DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA, A PETICIÓN DE CUALQUIERA DE LAS DOS CÁMARAS, PARA QUE INFORMEN CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN NEGOCIO DE SUS RESPECTIVOS RAMOS O ACTIVIDADES

El segundo párrafo del artículo 93 constitucional hace referencia a lo que propiamente podemos identificar como las comparencias. Gracias a este

párrafo es que cualquiera de las cámaras puede citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos y procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran y cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos, es decir a diferencia de las comparecencias anuales, en donde se debe rendir un informe del estado que guardan sus respectivas dependencias, este segundo párrafo permite citarlos en cualquier momento, y para discutir solamente sobre un tema en específico y no sobre todas sus actividades.

Como se puede observar en el Diario de los Debates, se demuestra que se dieron diversas invitaciones a comparecer, las cuales no fueron atendidas por los funcionarios públicos destinatarios de dicha invitación, entre estas comparecencias no realizadas se encuentra la del Director General de la Comisión Federal de Electricidad, con fecha del 18 de diciembre de 1973, en este mismo periodo legislativo, tampoco atendió la invitación a comparecer el Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el día 30 de diciembre de 1973, es decir, antes de la reforma del 31 de Enero de 1974.

En la reforma de 1974 se permitió a las Cámaras no sólo hacer comparecer a los Secretarios de Estado y jefes de Departamento, sino también a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de rendir los informes que se les requieran, ya sea cuando se discuta una ley o cuando se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos.

Esta situación cambio en el sexenio del Presidente José López Portillo, ya que se comenzó a dar mayor aplicación del párrafo segundo del artículo 93 Constitucional, como fue el caso el 26 de octubre de 1977 en donde se llevo a cabo la comparecencia del Ingeniero Jorge Díaz Serrano, Director de Petróleos

Mexicanos en esos momentos, y el objeto de esta comparecencia fue para solicitarle informes respecto a la construcción de un gasoducto que permitiría la exportación de grandes cantidades de gas.

Asimismo, el 20 de Septiembre de 1979, se llevo a cabo otra comparecencia por parte del mismo funcionario, y en esta ocasión el motivo fue obtener la información y explicación de por que ardió durante varios meses el pozo ixtoc.

En el siguiente cuadro, se analiza el formato y etapas de la comparecencia por parte del Secretario de energía frente a la Comisión de Energía del Senado de la República, realizada el día 23 de marzo de 2001

Primera Etapa

- El C. SENADOR Juan José Rodríguez Prats Concede la Palabra hasta por 20 minutos al Secretario, así propone el formato en ese momento, y después estará abierta la sesión de preguntas que deseen realizar los Senadores.

Segunda Etapa

-El C. Secretario de Energía hace uso de la Palabra hasta por 20 minutos.

Tercera Etapa

El C. Senador Presidente de la Comisión, agradece al funcionario por su exposición y concede el uso de la palabra para formular preguntas, al primer Senador sin establecer a que partido pertenece y sin marcarle un tiempo máximo al Senador para hacer uso de la palabra.

Cuarta Etapa

El Senador Formula su pregunta

Quinta Etapa

El Senador Presidente, le concede el uso de la palabra al Secretario para que responda a la pregunta, otra vez sin establecer tiempos.

Sexta Etapa

Responde la pregunta el C. Secretario.

Séptima Etapa

Agradece el Presidente de la Comisión y le concede el uso de la Palabra a otro Senador.

Octava Etapa

Hace uso de la Palabra el Senador y Formula pregunta al Secretario. Se repite este procedimiento de preguntas por parte de los Senadores y respuesta por parte del Secretarios.

Novena Etapa.

El Presidente de la Comisión agradece las preguntas y respuestas formuladas y le concede el uso de la palabra al Secretario para realizar sus conclusiones. Una vez más no se establece tiempo.

Décima Etapa

El Presidente de la Comisión agradece al Secretario su presencia y da por terminada la Comparecencia.

Después de observar el formato de la Comparecencia del Secretario de Energía, se desprende claramente que no hubo un formato preestablecido, y así mismo lo dijo el Presidente de la Comisión, quien al comenzar la comparecencia dijo:

“...le concedemos la palabra, propondría yo como un formato, si no tienen inconveniente mis colegas...”.

Asimismo durante el transcurso de la comparecencia, tampoco hubo un límite de tiempo ni para los legisladores al preguntar, ni para el Secretario para contestar.

A continuación se realiza otro formato de comparecencia, esta tuvo lugar en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y fue entre la Comisión de Relaciones Exteriores y el Secretario de Relaciones Exteriores el C. Jorge G. Castañeda.

Primera Etapa

El Presidente de la Comisión, le concede el uso de la palabra al Ciudadano Secretario hasta por 20 minutos para hacer una exposición.

Segunda Etapa

El Presidente de la Comisión le agradece al Secretario, y establece que se realizaran una ronda de preguntas, por parte de los diputados inscritos para ello y después en conjunto el Secretario responderá las preguntas.

Tercera Etapa

Los diputados de los distintos grupos parlamentarios hacen uso de la palabra y formulan sus preguntas al Secretario.

Cuarta Etapa

El Secretario hace uso de la palabra para contestar las preguntas formuladas por parte de los legisladores.

Quinta Etapa

Se repite el procedimiento, con otra ronda de preguntas por parte de los legisladores, así como al término de estas el Secretario hace uso de la palabra y las responde.

Sexta etapa

Se le da el uso de la palabra al funcionario para que realice sus consideraciones finales sobre el tema tratado.

Como se puede observar el formato de esta comparecencia fue distinto en el sentido de que primero se realizaban las preguntas y después de un número de estas se realizaban las respuestas por parte del funcionario, lo que ocasiona que muchas preguntas pierdan capacidad de ser contestadas de manera directa y concreta, ya que se contestan parcialmente y se acumulan usualmente con las que se consideran parecidas o del mismo tema.

3.2 EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En las siguientes páginas se realiza un análisis jurídico de las Comparecencias de los miembros del Gobierno ante los Congresos locales en distintos estados de la República Mexicana como son: Estado de México, Nuevo León, Veracruz y el Distrito Federal.

3.2.1 ESTADO DE MÉXICO

El Congreso del Estado de México se encuentra integrado por 75 Diputados Locales, y es el Congreso Estatal con más integrantes en toda la República Mexicana.

Este Congreso se renovó en el año 2000 y entraron en funciones los diputados el día 5 de Septiembre del mismo año y conforman la LIV Legislatura, la cual se encuentra integrada por 7 fracciones Parlamentarias las que son integradas por los Partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Democracia Social y la Fracción Independiente.

Esta Legislatura del Estado de México se integra con 45 Diputados de mayoría relativa y 30 Diputados de Representación Proporcional.

Al analizar la Constitución en comento, encontramos diversos numerales de importancia para nuestro estudio, entre los que destacan los que a continuación transcribimos:

"Artículo 39.- La Legislatura del Estado se integrara con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional."

Como se desprende del citado numeral el Congreso local del Estado de México, se encuentra integrado por 75 Diputados locales, de los cuales 45 son electos por mayoría de votos y 30 por listas de representación proporcional; o sea, 60 % obtienen su curul conteniendo en los Distritos electorales uninominales, en tanto que el 40 % restante lo obtiene por las listas de representación proporcional.

Continuando con el análisis de la Constitución en comento, encontramos otro artículo de importancia para nuestro estudio, el cual hace referencia a las obligaciones y facultades del Gobernador del Estado para que este funcionario informe al Congreso del Estado sobre cualquier ramo de la Administración cuando la legislatura así se lo solicite, por su importancia a continuación transcribimos el artículo 77 fracciones XVIII, XXII y XXXIV constitucionales.

"Artículo 77. Son Facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

...

XVIII. Rendir a la legislatura del Estado, el cinco de septiembre de cada año, un informe acerca del Estado que guarde la Administración Pública

...XXII. Informar a la Legislatura por escrito o verbalmente, por conducto del titular de la dependencia a que corresponda el asunto, sobre cualquier ramo de la administración, cuando la legislatura lo solicite

...XXXIV. Enviar a la legislatura, al término de cada periodo constitucional, una memoria sobre el estado de los asuntos públicos."

Como se observa en el artículo citado, encontramos la base y fundamento jurídico de las comparecencias, ya que cuando la legislatura del Estado le solicita al titular de alguna dependencia del Gobierno del Estado de México,

este funcionario esta obligado a informar sobre cualquier asunto del ramo a su cargo.

En relación con las comparecencias, resulta conveniente hacer referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, a fin de ubicar a los servidores públicos que están obligados a comparecer ante el Congreso local mexiquense.

En el Estado de México el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, quien tendrá las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes en el Estado. De igual forma el sector paraestatal, se regirá por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y demás disposiciones que le resulten aplicables.

Cabe destacar que el titular del Ejecutivo estatal podrá nombrar y remover libremente a los funcionarios que dependan directamente de él, y que no este determinado de otra forma por las leyes, permitiéndole al Gobernador contar con el equipo de funcionarios que sean capaces de cumplir las metas y programas de Gobierno y que estos Servidores Públicos sean de su confianza.

Además, todas las dependencias del Ejecutivo y los organismos Paraestatales en el Estado de México, deberán seguir y aplicar los planes y programas que establezca el Gobernador, en razón de que estas dependencias son auxiliares y subordinados de este funcionario, por lo que sus planes y políticas a seguir son las establecidas por el titular del Gobierno del Estado.

Continuando con el estudio de la Administración pública del Estado de México se establece que al frente de la Secretaría General de Gobierno y de cada una

de las demás Secretarías, habrá un titular a quien se le denomina Secretario General y Secretario, respectivamente, quienes se auxiliaran de los subsecretarios, directores, subdirectores, jefes de unidad, jefes de departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales.

Estos funcionarios Públicos tendrán las atribuciones que señalen los reglamentos, las disposiciones legales y las demás atribuciones que les asigne el Gobernador del Estado y el titular del que dependan, las que en ningún caso podrán ser aquellas funciones que la Constitución, las leyes y los reglamentos dispongan que deban ser ejercidas directamente por los titulares.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado de México, auxiliarán al titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno.
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- III. Secretaría de Salud.
- IV. Secretaría del Trabajo y de la Previsión social.
- V. Secretaría de Educación, cultura y bienestar social.
- VI. Secretaría de Desarrollo urbano y obras publicas.
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico.

- IX. Secretaría de Administración.
- X. Secretaría de la Contraloría.
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- XII. Secretaría de Ecología.

De igual forma el Gobernador del Estado contara con un Procurador General de Justicia, y queda establecido que todas las secretarías tendrán igual rango entre ellas.

También debemos hacer referencia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los cuales son considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado, en consecuencia también pueden ser citados a comparecer por la Legislatura local.

Una vez analizada la conformación de la Administración Pública en el Estado de México, y en relación con las comparecencias, resulta conveniente hacer referencia a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México en donde se faculta al Congreso a solicitarle información al Titular del Ejecutivo Estatal.

En esta Ley Orgánica se determina que la legislatura del Estado de México, a petición de dos o mas comisiones, podrá acordar que se solicite al Gobernador del Estado, que informe por escrito o verbalmente, por conducto de quien el designe, sobre asuntos de cualquier ramo de la Administración Pública estatal.

Cabe destacar que en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, se establece en relación con las comparecencias, que las sesiones

especiales se realizarán y tendrán por objeto recibir las comparecencias de los funcionarios de la Administración Pública del Estado de México, así con estos comentarios pasamos al estudio sobre el fundamento legal de las comparecencias en el Estado de Nuevo León.

3.2.2 NUEVO LEÓN

Dentro de las entidades Federativas que estudiamos, se encuentra el Estado de Nuevo León, siendo la capital del Estado la ciudad de Monterrey, en donde se encuentran ubicados los Poderes Estatales.

El Congreso local del Estado de Nuevo León, se encuentra integrado por un total de 42 Diputados, los cuales 26 son electos de acuerdo al principio de mayoría relativa y 16 son electos por las listas de representación popular, es decir el 60 % de los Diputados obtienen su curul conteniendo en los Distritos electorales uninominales, en tanto que el 40 % restante lo obtiene por las listas de representación proporcional, asimismo es en el año 2000 cuando dio comienzo la actual Legislatura y durara en su encargo hasta el año 2003.

Al analizar la Constitución en comento, encontramos un artículo de importancia para nuestro estudio, el cual transcribimos a continuación:

“Artículo 62.- Los secretarios del despacho del Ejecutivo podrán ocurrir al Congreso, previa autorización del Gobernador del Estado, para informar sobre los asuntos de su ramo.

Siguiendo el mismo procedimiento, el Congreso podrá citar a cualquiera de dichos funcionarios para que expongan sus puntos de vista sobre asuntos de importancia substancial y de la materia de su competencia, cuando se discuta una iniciativa de ley o decreto que les concierna.

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado únicamente ocurrirán para los casos a que se refieren las fracciones XVI y XXVIII del artículo 63 de esta Constitución. "

En el artículo citado, se establece que el Congreso del Estado podrá citar a los funcionarios para que informen sobre algún tema de su ramo o actividad, es decir es la base jurídica de las comparecencias en el Estado de Nuevo León.

En relación con las comparecencias en el Estado de Nuevo León, es conveniente ubicar a los servidores públicos que pueden ser citados a comparecer, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, se señala quienes son los funcionarios que conforman la Administración del Estado, y en consecuencia son aquellos que pueden ser citados a comparecer por parte del Congreso del Estado.

En el Estado de Nuevo León la Administración Pública se integra por la Administración Pública Central y la Paraestatal.

La Administración Pública Central esta conformada por las secretarías de Estado, la Procuraduría General de justicia y las unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación, cuyo objetivo será la atención de programas o asuntos específicos. Y la Administración Pública paraestatal esta conformada por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y, los fideicomisos públicos.

De igual forma se establece y determina que el titular del Ejecutivo en el Estado de Nuevo León es el Gobernador del Estado, el cual dentro de sus facultades se encuentran la de nombrar y remover libremente a los titulares de las Secretarías de Estado, a los titulares de los organismos que integran el sector

paraestatal, y a los demás funcionarios de la Administración Pública que no se encuentre determinado de otra forma por las leyes.

Estas dependencias del Ejecutivo y los demás organismos paraestatales deberán conducir sus actividades en forma planeada y programada, con base en los objetivos, políticas y prioridades que establezca el Gobierno del Estado, en razón de que estas dependencias son auxiliares y subordinados de este funcionario, por lo que su política a seguir es la establecida por el titular del Gobierno del Estado, y si no fuere aplicada por alguno de estos servidores públicos podrán ser removidos inmediatamente.

Para el estudio y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública en el Estado de Nuevo León, auxiliaran al titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría General de Gobierno;
- II.- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado;
- III. Procuraduría General de Justicia;
- IV. Secretaría de Educación;
- V.- Secretaría de Desarrollo Económico;
- VI.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- VII.- Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo.
- VIII.- Secretaría de la Contraloría General;
- IX.- derogada.
- X.- Secretaría de Salud.

Siguiendo con el estudio sobre las comparecencias en el Estado de Nuevo León, es conveniente hacer referencia del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General del Estado de Nuevo León.

En este Reglamento se establece que cuando los titulares de las dependencias del Ejecutivo asistan a una sesión a comparecer, la discusión podrá llevarse a cabo mediante un acuerdo legislativo, para lo cual los coordinadores turnaran al Presidente de la mesa directiva la lista de los diputados que intervendrán en el uso de la palabra.

Cabe destacar que los acuerdos legislativos deberán elaborarse por escrito y estar firmados por los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes lo entregarán al presidente, de esta forma terminamos con el estudio en el Estado de Nuevo León, y pasamos al Estado de Veracruz.

3.2.3 ESTADO DE VERACRUZ

Dentro de las entidades federativas que estudiamos, se encuentra el Estado de Veracruz, siendo la capital del Estado la ciudad de Xalapa, en donde se encuentran ubicados los Poderes Estatales.

Al analizar la Legislación del Estado de Veracruz, encontramos diversos numerales de importancia para nuestro estudio, asimismo cabe destacar que en la Constitución Política del Estado de Veracruz, no se hace referencia a las comparecencias, sin embargo en el Reglamento para el Gobierno interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz se encuentra un apartado destinado a las comparecencias que a continuación estudiaremos:

Dentro del Reglamento se establece que las comisiones están facultadas para solicitar, la comparecencia ante ellas de los secretarios de despacho, jefes de los departamentos administrativos, del titular de la coordinación de comunicación social del Gobierno del Estado, del Procurador General de Justicia y del Contralor General del Estado, sin perjuicio de la libertad que estos

servidores públicos tienen de asistir, cuando quisieren a las sesiones si se discute un asunto de su dependencia y tomar parte en el debate, esta comparecencia la podrán solicitar las comisiones a fin de solicitar información sobre alguna actividad o ramo de la dependencia.

Para solicitar las comparecencias de los funcionarios en el Estado de Veracruz, se deberá realizar a petición de la mayoría del pleno de la Legislatura, en donde le solicitarán al Gobernador del Estado la comparecencia de los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativos, del Procurador General de Justicia y de los titulares de la Contraloría y de la coordinación de comunicación social del Gobierno del Estado, para que comparezcan ante el pleno de la Legislatura o ante las comisiones, para ampliar, explicar o detallar aspectos relacionados con los ramos de su competencia.

La comparecencia de los funcionarios mencionados se sujetará al siguiente procedimiento, el cual se encuentra dentro del Reglamento:

- a) Las comparecencias darán inicio a las diez horas;
- b) El titular de la dependencia hará una explicación del ramo a su cargo, que no excederá de treinta minutos, con apoyo de todos los medios que considere pertinentes a fin de que esta sea lo mas completa y basada en datos objetivos;
- c) Concluida la exposición se abrirá el debate en el que participaran todos los grupos legislativos por conducto de su coordinador o por los diputados que este designe;
- d) El orden de participación de los diputados en el debate lo definirá la comisión encargada de recibir la comparecencia;

e) Los diputados se concretarán a formular las preguntas que consideren oportunas, en relación a la parte del informe propio de su dependencia ocupando un máximo de cinco minutos.

Concluida la respuesta el diputado tendrá derecho a replicar de inmediato, con un máximo de cinco minutos.

f) Terminada esta fase, salvo que la comisión determine otra situación, el Presidente de la comisión correspondiente agradecerá al funcionario su presencia y dará por concluida la comparecencia

Dentro del mismo Reglamento se establece, que pueden ser invitados a comparecer otros servidores de la Administración Pública observándose los siguientes requisitos:

a) Serán autorizados expresamente por el Presidente de la legislatura o por el Presidente de la Diputación permanente.

b) Estas comparecencias se harán ante las comisiones permanentes.

c) Quedan reservadas para casos de notoria importancia o evidente interés público

Por lo que se faculta al Congreso del Estado de Veracruz para citar a comparecer además de los secretarios de despacho, jefes de los departamentos administrativos, titular de la coordinación de comunicación social del Gobierno del Estado, del Procurador General de Justicia y del Contralor General del Estado, a otros servidores de la Administración Pública, estableciendo una serie de requisitos que deberán de cumplirse.

A las citadas comparecencias se hará una invitación especial a todos los medios de comunicación impresos, radiofónicos y televisivos ofreciéndoles el apoyo necesario a fin de que den una amplia cobertura a las comparecencias.

Además las versiones estenográficas de las comparecencias, se le deberán hacer llegar al Gobernador del Estado, al funcionario que compareció, a los legisladores integrantes de la comisión y al archivo del Congreso, esto en cuanto a lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

A continuación se hace referencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz, siendo que los funcionarios que conforman la Administración son aquellos que pueden ser citados a comparecer por parte del Congreso, por lo que es de importancia para esta investigación.

En la Ley Orgánica del Estado se establece que los órganos que integran la Administración Pública Centralizada son: las Secretarías del Despacho, la Procuraduría General de Justicia, la Contraloría General y la Coordinación General de Comunicación Social.

Constituyen la Administración Pública Paraestatal los organismos Descentralizados; las empresas de participación estatal, los fideicomisos, las comisiones, comités y juntas creados por la legislatura o por decreto del propio Ejecutivo.

La Administración Pública del Estado Centralizada y Paraestatal, deberá conducir sus actividades en forma programada y coordinada, con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno establezca el Gobernador del Estado, directamente o a través de los órganos correspondientes.

Estas dependencias y entidades se sujetarán a los mecanismos y procesos de planeación, que disponga la ley de la materia, y establecerán los sistemas de evaluación, información, auditoría interna y control de gestión correspondientes, y de manera periódica rendirán un informe al Gobernador del Estado.

Asimismo; se establece que para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública estatal, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno.
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- III. Secretaría de Educación y Cultura.
- IV. Secretaría de Desarrollo Económico.
- V. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- VI. Secretaría de Desarrollo Regional.
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- VIII. Secretaría de Salud y Asistencia.
- IX. Procuraduría General de Justicia.
- X. Contraloría General.
- XI. Coordinación General de Comunicación Social

Todo esto en referencia con el Estado de Veracruz, a continuación seguimos con el estudio de las comparecencias en el Distrito Federal.

3.2.4 DISTRITO FEDERAL

Desde sus orígenes la ciudad de México ha sido el centro político y de Gobierno de nuestro país; sin embargo; por sus características haremos una breve introducción de cómo se encuentran conformados los órganos de Gobierno en

el Distrito Federal, para llegar al análisis jurídico de las comparecencias ante la Asamblea Legislativa.

La Administración centralizada del Distrito Federal hizo crisis con el paso de los años, lo que propició una demanda generalizada de nuevas formas de Gobierno y organización administrativa, así como de participación ciudadana. Para impulsar la reforma política del Distrito Federal se han venido realizando sucesivas reformas constitucionales.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes como órgano de participación política ciudadana, como marcaba la base 3ª, fracción VI del artículo 73 constitucional. La primera Asamblea del Distrito Federal estaba facultada únicamente para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen Gobierno, así como para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los Contenciosos Administrativo y hacer uso de la iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

En el año de 1990, se modificó la base tercera de la fracción VI del artículo 73, señalando los criterios a que debía sujetarse la distribución de los veintiséis representantes plurinominales a la Asamblea: tener acreditados candidatos por mayoría relativa en todos los distritos y alcanzar por lo menos el 1.5 % de la votación emitida.

Una vez más, en el año de 1993 se realizó una reforma más profunda la cual contempló notables cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, mismos que entrañaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios ordenes, aunque los poderes federales se reservaron determinadas atribuciones.

Con esta adecuación constitucional quedó el Distrito Federal sujeto a un régimen político de excepción, sus órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial ganaron en autonomía, aunque los poderes federales se reservaron facultades importantes.

Esta situación no es privativa de nuestro país, se presenta también en otros países como en Estados Unidos, y Australia los cuales gozan del régimen Federal y en los que también se han establecido estructuras gubernativas singulares en las que comparten responsabilidades órganos locales y federales.

La última reforma constitucional ocurrió en 1996, después de un laborioso proceso de negociación y esta reforma constitucional se publicó el 22 de agosto de 1996.

Con motivo de esta reforma constitucional, el responsable de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, es electo mediante voto directo lo que le otorga mayor legitimidad democrática y de representación política. El jefe de Gobierno ejerce su encargo durante seis años.

En cuanto a la Asamblea Legislativa, las reformas le otorgaron facultades, entre las que destacan:

- a) El nombramiento del sucesor del Gobernador del Distrito Federal en caso de falta absoluta.
- b) La expedición de la Ley electoral de esa entidad.
- c) Legislación en materia civil y penal, así como la expedición de la Ley Orgánica de los Tribunales, etc.

Sin embargo el Congreso Federal conserva entre sus facultades la expedición del Estatuto de Gobierno.

La adecuación de 1996 determina que los titulares de los órganos político-administrativos deben ser elegidos a través del voto universal, libre, secreto y directo; así las delegaciones, como anteriormente las conocíamos, pasarán de órganos desconcentrados a órganos descentralizados.

Las modificaciones hechas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1997, Abarcan entre otros los siguientes aspectos:

I. Facultades del Ejecutivo Federal.

-El presidente de la República se encargará del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, así como de la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno.

-Aprobación o remoción del nombramiento hecho por el Gobernador del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

II. Facultades del titular del órgano del Ejecutivo local:

-Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República.

-Solicitar al Presidente de la República la designación o remoción de un servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública

-Citar a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa

Una vez realizado esta breve introducción de cómo se encuentran conformados los órganos de Gobierno del Distrito Federal, pasamos al estudio de la

legislación referente a las comparecencias, a continuación citamos los artículos de mayor relevancia para nuestro estudio:

En el Estatuto de Gobierno, encontramos diversos artículos de importancia para el estudio realizado, por lo que a continuación transcribimos los de mayor relevancia:

De las Facultades de la Asamblea

"Artículo 42.- la Asamblea Legislativa tiene facultades para:

...XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
- c) El Presidente de la Comisión de derechos humanos del Distrito Federal;
- y
- d) El contralor general de la Administración Pública del Distrito Federal;

...XVIII. Citar a servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

En el artículo citado se analizan las facultades de la Asamblea Legislativa en donde encontramos que esta puede citar a comparecer a los servidores públicos que conformen la Administración Pública del Distrito Federal, y puede ser ante el pleno de la Asamblea o ante comisiones y tendrán por objeto discutir una ley o un asunto concerniente a sus actividades, este es el fundamento legal de las comparecencias en el Distrito Federal.

De igual forma, se establece en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que el Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

Continuando con el análisis jurídico de las comparecencias en el Distrito Federal, encontramos que en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa existen artículos de importancia para nuestro estudio, por lo que a continuación haremos referencia a esta Ley.

En esta Ley Orgánica se establece que la Asamblea Legislativa es el órgano local de Gobierno del Distrito Federal al cual le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y el Reglamento para el Gobierno Interior de la misma.

Asimismo, las comisiones podrán citar, por conducto del Presidente de la mesa directiva o de la comisión de Gobierno, a servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

De igual forma estas comisiones, previo acuerdo de sus miembros, podrán solicitar de la Administración Pública del Distrito Federal la información que precisen para el desarrollo de sus trabajos

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa, encontramos diversos artículos relativos a las comparecencias, sin embargo

cabe destacar que también existe un capítulo concerniente a las mismas, por lo que a continuación citamos estos artículos:

En el Reglamento se establece que en caso de que la Asamblea acuerde citar a comparecer ante su pleno a un servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal, la comisión de Gobierno propondrá al pleno el formato conforme al cual se desarrolle la sesión.

De igual forma en el Capítulo II del Reglamento, existe un apartado destinado a las comparecencias, por su importancia para este estudio, es conveniente citar el capítulo y comentarlo.

En el Reglamento se establece que la Asamblea Legislativa podrá citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Los servidores públicos podrán ser igualmente citados a asistir a las sesiones del pleno o de las comisiones en que se discutan asuntos vinculados con la dependencia a su cargo.

En el Reglamento para el Gobierno interior de la Asamblea Legislativa se establece que cuando los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal fueren llamados por la Asamblea para comparecer ante el pleno, se les remitirá notificación respectiva, y en su caso, la documentación relativa al asunto a examinarse en la comparecencia

Las comparecencias de los servidores públicos se sujetarán a las normas que al efecto acuerde la Comisión de Gobierno.

Los servidores públicos que comparezcan ante el pleno, cuando se trate de algún asunto relacionado con su ramo o actividad, deberán presentar un informe por escrito así como información general útil para el desarrollo de la comparecencia, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la celebración de la sesión correspondiente, para su distribución entre los diputados. Quedarán exceptuados de lo anterior los servidores públicos que sean citados con extrema urgencia.

Una vez rendido el informe se procederá a su discusión por los diputados, quienes podrán formular al servidor público las preguntas que estimen convenientes, cuyo número y orden será, en todo caso, establecido de acuerdo al presente reglamento.

Como podemos observar, la regulación de las comparecencias en el Reglamento han sido comentadas y a continuación seguimos con el estudio del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual nos permitirá conocer la conformación de los Servidores Públicos en el Distrito Federal los cuales pueden ser citados a comparecer a petición de la Asamblea Legislativa.

El Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece que para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la Administración Pública de la entidad, el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de desarrollo urbano y vivienda
- III. Secretaría de Desarrollo Económico
- IV. Secretaría del Medio Ambiente
- V. Secretaría de obras y servicios

- VI. Secretaría de Desarrollo Social
- VII. Secretaría de salud
- VIII. Secretaría de finanzas
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad
- X. Secretaría de Seguridad Pública
- XI. Secretaría de Turismo
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- XIII. Oficialía mayor
- XIV. Contraloría general

Consejería Jurídica y de Servicios Legales:

Estos funcionarios, son los que auxiliarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus planes y programas de Gobierno establecidos, y en cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal es todo.

A continuación de manera breve se muestra la conformación actual de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual estará en funciones del año 2000 al 2003.

La actual conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segunda Legislatura, se encuentra integrada con la representación de siete partidos políticos; sus asientos están distribuidos de la siguiente manera: Partido de la Revolución Democrática, 19 Diputados; Partido Acción Nacional, 17 Diputados; Partido Revolucionario Institucional, 16 Diputados; Partido Verde Ecologista de México, 8 Diputados; Partido Democracia Social, 3 Diputados; Partido Convergencia por la Democracia, 2 Diputados; y Partido del Trabajo, 1 Diputado.

A continuación en el siguiente cuadro se realiza un resumen de la legislación de las entidades federativas relativo a las comparecencias, y de esta forma damos por concluido el análisis jurídico de las comparecencias en las Entidades Federativas de la República Mexicana.

Estado de México	Estado de Nuevo León.	Estado de Veracruz	Distrito Federal
<p>Constitución política del Estado de México.</p> <p>Artículo 77</p>	<p>Constitución Política del Estado de Nuevo León.</p> <p>Artículo 62.</p>	<p>Reglamento Para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.</p> <p>Artículos 56,180-184.</p>	<p>Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>Artículos 42 y 67.</p>
<p>Ley Orgánica del Poder Legislativo</p> <p>Artículo 36.</p>	<p>Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso.</p> <p>Artículos 133 ,143 y144.</p>		<p>Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 57.</p>
<p>Reglamento del Poder Legislativo</p> <p>Artículo 47</p>			<p>Reglamento Para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Artículos 86, 129-132.</p>

CAPÍTULO
4

**LAS COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS
DEL GOBIERNO ANTE LOS CONGRESOS,
PARLAMENTOS Y ASAMBLEAS EN EL
DERECHO COMPARADO**

4 LAS COMPARENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE LOS CONGRESOS, PARLAMENTOS Y ASAMBLEAS EN EL DERECHO COMPARADO

En las siguientes páginas se realiza un análisis jurídico de las comparencias de los miembros del Gobierno ante la Institución Representativa en diversas partes del mundo; sin embargo, es de importancia dar una breve introducción de cómo se encuentran conformados los Gobiernos de estos países, en primer lugar estudiaremos algunas naciones europeas como Alemania, Inglaterra, España, Francia e Italia, de igual forma países americanos como Estados Unidos de Norte América.

4.1 EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS

La forma de Gobierno dominante en los países de Europa occidental ha sido el régimen Parlamentario, aunque éste se ha presentado en diversas modalidades, por eso diversos autores manifiestan que el sistema Parlamentario no es único, sino debe hablarse siempre en plural del Parlamentarismo, a continuación estudiaremos la nación Alemana.

4.1.1 ALEMANIA

La unidad Alemana ha sido posible gracias al esfuerzo de mucho tiempo y empeño, ya que como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, el país se fragmentó en Alemania del Oeste y Alemania del Este, esta división concluyó con el derrumbe del llamado muro de Berlín y con la reunificación Alemana en el año de 1991, es decir hace 10 años.

Actualmente Alemania se compone de 16 Länders o estados, y todos se rigen por la Constitución llamada de Bonn de 1949³¹, cuya forma de Gobierno Parlamentario se ha ido modificando, ya que el peso político recae ahora en el canciller y no en el Presidente, además existen mecanismos para hacer intervenir al Parlamento y se ha establecido un Tribunal Federal Constitucional que ha participado en el proceso de orientación política.

Según el artículo 20 de la Constitución Alemana, tres principios fundamentales lo constituyen:

1. Es una República Federal
2. Es una Democracia
3. Es un Estado Social.

El principio del Estado Federal se debe a la evolución histórica de Alemania, ya que esta estructura permite el desarrollo de todas y cada una de las regiones que conforman al País.

La estructura constitucional es Parlamentaria, ya que su Presidente, el titular del Poder Ejecutivo Federal es nombrado por una Asamblea Federal.

El Parlamento Federal Alemán ejerce sus tradicionales funciones de carácter legislativo y de control, y esta integrado por dos cámaras, una de ellas constituye realmente el órgano Legislativo y sus miembros son electos popularmente, es el Bundestag, el cual esta integrado con 662 diputados.

La otra Cámara llamada Consejo Federal o Bundesrat, según el criterio constituye la Cámara alta, la cual está integrada por representantes de los Estados miembros de la Federación (Länders), de acuerdo con este criterio los estados cooperan en la Legislación y Administración del Gobierno Federal.

³¹Fix Zamudio, Hector : Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Edit. Porrúa, México, 1999, p.547.

Los miembros del Consejo Federal o Bundesrat, a diferencia con otros sistemas, no son electos, sino designados por los poderes locales.

El Parlamento conjuga la fórmula de mayoría y representación proporcional por circunscripciones electorales, el 50 % de los Diputados son electos por el sistema de mayoría y el otro 50 % de los escaños se integra por el principio de representación proporcional, dentro de las funciones del Parlamento se encuentran las siguientes:

1. La Elección del canciller Federal
2. Realiza la función Legislativa Federal
3. Ejerce el control a la función del Poder Ejecutivo (Gobierno Federal) el cual se integra por el Canciller y los Ministros Federales.

El sistema del trabajo Legislativo se realiza por comisiones permanentes especializadas por materias.

El sistema democrático Alemán, tiene características singulares respecto a la figura del canciller, y la Constitución Alemana le confiere una posición de fuerza y orden.

El canciller es personaje clave del Gobierno Alemán, ya que el propone y revoca a los ministros, fija las líneas de la política y puede solicitar la disolución del Bundestag, además es elegido por el Parlamento Federal a propuesta del Presidente de la República, sin embargo si la propuesta del Presidente no es aprobada por el Parlamento, éste podrá elegir por mayoría simple al Canciller y nombrado por el Presidente.

Las características de este sistema Parlamentario en Alemania son las siguientes:

1. Los ministros Federales miembros del Gobierno son nombrados y relevados de su cargo a propuesta del canciller, y quien ejecuta la función es el Presidente Federal.
2. El Gobierno responde y da cuenta de su gestión ante el Parlamento.
3. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Gobierno, la cual se dirige contra el canciller y no contra ministros específicos.
4. El Parlamento no puede expresar su desconfianza al canciller Federal, sino mediante elección y solicitando al Presidente Federal el relevo.

Por su parte el Presidente de la República, con mandato de cinco años tiene las funciones de un Jefe de Estado aunque un poco disminuidas, y se elige por mayoría de votos de la Asamblea Federal la cual esta integrada por todos los miembros del Bundestag y la otra mitad por delegados nombrados por Länders, en 1994 esta Asamblea se integro con 1324 miembros³².

Una vez realizada esta breve descripción de la conformación del Gobierno Alemán, haremos referencia a las comparecencias de los miembros del Gobierno ante el Parlamento.

La referencia sobre las comparecencias las encontramos en el artículo 43 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania , en donde se establece que el Parlamento Federal y sus comisiones podrán pedir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal.

Cómo podemos observar, la Ley Fundamental de Alemania, establece que el Parlamento Federal, es decir el Pleno de esté, puede solicitar la presencia de

³² Fix Zamudio, Hector: Op. Cit. P.349.

cualquier miembro del Gobierno Federal, con el objeto de obtener información sobre las actividades que esté realiza.

Es decir, el Parlamento Alemán puede citar a comparecer al Canciller Federal, así como a los ministros Federales, los cuales son integrantes del Gobierno Federal Alemán con el objeto de conocer las actividades que realizan o pretenden realizar.

De igual forma se faculta a las comisiones del Parlamento, para que estas puedan citar a comparecer a los miembros del Gobierno Federal y uno de los integrantes del Gobierno Federal en Alemania es el canciller Federal, el cual como explicamos en páginas anteriores, es parte fundamental de la política Alemana, así como es quien designa a los demás ministros Federales.

Cabe resaltar está facultad que tiene el Parlamento Alemán, ya que al poder citar a comparecer a estos funcionarios de primer nivel, se puede obtener la información deseada por parte de los parlamentarios, lo que les permitirá decidir que acciones tomar.

En comparación con las comparecencias entre el Parlamento Alemán con el Congreso Mexicano, es que en México se faculta a citar a comparecer a los Secretarios de Estado, pero no se faculta al Congreso para que pueda citar a comparecer a cualquier miembro del Gobierno Federal, como en el caso de Alemania.

4.1.2 INGLATERRA

La institución representativa tiene sus orígenes durante el siglo XIII en Inglaterra, país que se considera de suma importancia para el estudio del derecho constitucional y parlamentario.

El Parlamento es una de las instituciones británicas más antiguas y respetadas además su nombre se deriva de la palabra francesa *parler* (hablar) que se daba a las reuniones del consejo del Rey Inglés a mediados del siglo XIII. Su antecesor más directo fue el consejo feudal del Monarca, la *curia regis*, y antes de eso el *witan* o *witenagemot* anglosajón, que era un mecanismo desarrollado por los reyes medievales para ayudarles a gobernar y reflejaba la idea de que un Rey debería consultar a sus súbditos.

En el siglo XIX la Cámara de los Comunes se hizo democrática, ya que dentro de la reforma electoral de 1832 se otorgó el voto a las clases medias por primera vez, de igual forma en las actas de 1867 y 1884 se lo concedió a los trabajadores, y otra en 1885 creó distritos electorales idénticos. Las mujeres con más de 30 años obtuvieron el voto en 1918 y las que tenían más de 21 en 1928. En 1969 se redujo la edad electoral a 18 años

La Forma de Gobierno Parlamentaria en el Reino Unido es basado en el sistema bicameral conformado por la Cámara de los Lores (House of Lords) y la Cámara de los Comunes (House of Commons)

La Cámara de los Comunes desde la elección de mayo de 1997 tiene 659³³ miembros elegidos en distritos de tamaño idéntico por todos los súbditos británicos mayores de 18 años. La duración máxima de una legislatura parlamentaria es de cinco años. La fecha de las elecciones la establece el Primer Ministro en función de las necesidades del momento o de la conveniencia política. Si el Gobierno, formado por el partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, pierde una moción de confianza o no consigue que sus leyes sean aceptadas por el Parlamento debe dimitir o solicitar la disolución de la Cámara.

³³ Fix Zamudio, Hector: Op. Cit. P.313

La Cámara de los Lores, constituida por 1.200 miembros, está integrada por obispos de la Iglesia anglicana y por los pares hereditarios o vitalicios: todos ellos son nombrados por la Corona. Su poder, que antaño se equiparaba al de la Cámara de los Comunes, fue limitado en 1911 al retraso de las deudas monetarias durante 30 días y de otras deudas durante dos años, a partir de 1948 sólo por un año. Los lores, con menos mecanismos oficiales que los comunes, proporcionan análisis y reflexiones adicionales y contribuyen, por tanto, a mejorar la calidad de la legislación.

El Parlamento británico es el cuerpo legislativo supremo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Desde un punto de vista técnico está formado por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, pero en la práctica sólo por los dos últimos. Hoy en día su cuerpo principal es la Cámara de los Comunes: sólo sus miembros están considerados como parlamentarios. El Parlamento forma el cuerpo legislativo del Estado, sin su consentimiento ningún estatuto puede transformarse en ley, ni alterarse ni modificarse, y los impuestos no pueden recaudarse. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo depende de las decisiones del Parlamento.

Los miembros del Gabinete, incluido el primer Ministro son miembros de una u otra Cámara y son responsables de manera conjunta ante la Cámara de los Comunes. La Cámara de los Lores es el Tribunal superior al que se puede recurrir en el sistema Judicial Británico.

En la actualidad la actividad esencial del Parlamento es el ejercicio de los diversos actos de control sobre los miembros del Gobierno como la question time o las preguntas a los Ministros en la Cámara .

Uno de los rasgos más característicos del parlamentarismo británico es su sistema de preguntas a los ministros.

Parece ser, que la primera pregunta (question) fue formulada en 1721, con motivo de la desaparición de un cajero, en un asunto que afectaba a la compañía de los Mares del sur.

El sistema de las preguntas (question) se desarrolla sobre todo a partir de 1832, con el crecimiento de la administración central y hoy, se ha convertido en una de las más serias garantías para lograr en conjunto la aplicación o no de planes y políticas públicas.

Las Preguntas en el Parlamento son usualmente la mejor manera de conocer y obtener información acerca de las intenciones del Gobierno, así como constituyen uno de los medios más efectivos del control del ejecutivo, ya que no solamente se pueden clasificar como un instrumento de información, sino como un acto o instrumento de control parlamentario, ya que su efectividad descansa en la trascendencia que ello pueda tener en la opinión pública.³⁴

A través de las Preguntas, se ha tenido un efectivo camino para discutir y resolver las problemáticas del País.

En la Cámara de los Comunes las preguntas se realizan de la siguiente manera:

- 1- Se formula la pregunta por parte del Parlamentario, de manera concreta y precisa, en un tiempo de 5 minutos.
- 2- Son respondidas las preguntas por parte del ministro, el cual deberá de contestar la pregunta de manera directa.
- 3- El Parlamentario tendrá derecho de replica, en un lapso máximo de 5 minutos.

³⁴ Pedroza de la Llave, Susana Talía: Op. Cit. p.104.

- 4- Usualmente las sesiones para realizar las preguntas inician a las 3:00 p.m. y se realizan los días miércoles.

Cómo se puede observar, la práctica de las preguntas a los miembros del Gobierno por parte de los miembros del Parlamento, se realiza de manera tan usual, que se tiene establecido ya un día y hora para el desarrollo de las mismas, de igual forma en comparación con el Congreso Mexicano, este Parlamento Británico puede citar a cualquier miembro del Gobierno, siendo que este forma parte del parlamento y es responsable ante este.

4.1.3 ESPAÑA

La forma de Gobierno por la cual ha optado la Constitución Española de 1978 es la de un régimen de Monarquía Parlamentaria. Los principales órganos gubernamentales son la Jefatura de Estado depositada en el Rey, un Jefe de Gobierno que tiene primacía constitucional y las Cortes Generales, las cuales son el poder Legislativo de España.

Las Cortes Generales se componen por el Congreso de los diputados el cual se conforma por 350 diputados conforme lo marca el artículo 68 de la Constitución Española, cuya duración en el cargo es de cuatro años o hasta que se disuelva la Cámara y por el Senado, el cual se conforma aproximadamente por 248 Senadores de acuerdo a lo establecido por el artículo 69 constitucional, y su encargo dura cuatro años ó hasta que se disuelvan las Cortes Generales.

Las sesiones ordinarias de las Cortes Generales son, primero a partir del mes de Febrero hasta Junio y el segundo periodo de Septiembre a Diciembre.

En la Constitución Española se señala, en relación con las comparecencias que las Cámaras y sus comisiones pueden requerir y obligar a comparecer a

los miembros del Gobierno, pudiendo ser sancionado el incumplimiento de dicha obligación, esto establecido en el artículo 77 constitucional.

Las sesiones informativas o comparencias, se considera como el periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del Gobierno acerca de la gestión de su ramo, actividad o Departamento³⁵.

Las comparencias en España se incluyeron en el Reglamento de las Cortes en el año de 1971, y el procedimiento en el que se desarrollan las sesiones informativas ante el pleno es el siguiente:

- 1- Convocatoria por parte del Presidente de las Cortes con 20 días de anticipación, señalando quien va a comparecer y sobre que tema.
- 2- Se realiza la sesión en donde el funcionario realiza su exposición y en donde la sesión es presidida por el Presidente de las Cortes Generales.
- 3- Después de la exposición del funcionario, los parlamentarios tienen 5 minutos para formular su pregunta, la cual deberá de ser respondida por el funcionario.
- 4- Tiene el Parlamentario una vez contestada su pregunta derecho de replica hasta por 5 minutos.

Como podemos observar en la Constitución Española, es facultad de las Cámaras citar a comparecer a los miembros del Gobierno, es decir que las Cámaras pueden citar a comparecer al Jefe de Gobierno, así como a todos los funcionarios que integran el Gobierno.

³⁵ Ibidem p. 148.

Como puede observarse, esto no sucede en México, tal y como ya se señaló anteriormente en virtud de que el Congreso Mexicano está facultado para citar a comparecer únicamente a los miembros titulares del sector centralizado y paraestatal, no pudiendo citar a comparecer al titular del Ejecutivo Federal, además de que la Constitución Española determina que el incumplimiento de esta obligación, es decir un funcionario que no se presentará a comparecer, estará sujeto a una sanción como lo establece el artículo 77 constitucional Español.

Asimismo queda establecido que las comparecencias en España son de reciente aparición, ya que su regulación fue hasta el año de 1971, sin embargo la manera de realizarse es muy similar a la de los demás Parlamentos y Congreso que hemos analizado, en donde el miembro del Gobierno expone su postura, y los parlamentarios le formulan sus preguntas, así como cuentan con el derecho de replica.

Es de esta forma como se realizan las comparecencias en España, por lo que seguimos con el estudio de las mismas en Francia.

4.1.4 FRANCIA

El sistema político Francés es una democracia liberal que se basa en la soberanía, además es una República laica, democrática, social y su gobierno se integra de la siguiente manera:

- El Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado.

- El Primer ministro, quien es el responsable de dirigir la acción de Gobierno.
- Los ministros
- Los secretarios de Estado.

El Presidente de la República es electo por el pueblo, en elección directa, dura en su encargo siete años con posibilidad de reelección, como lo marca el artículo 6 constitucional.

El Primer ministro es designado por el Presidente de la República y está sujeto a la moción de censura por parte del Parlamento Nacional, como establece el artículo 8 constitucional.

La gran diferencia de origen entre el Presidente de la República y el Primer ministro y su Consejo de ministros es la relativa a la elección del primero, lo que lo hace independiente y sólo sujeto a la Constitución, nadie puede obligarle a dimitir y no depende del Parlamento.

Por el contrario el Gobierno (Primer Ministro y Consejo de Ministros) dependen del Presidente y del Parlamento, para su nombramiento y revocación.

El presidente ejerce importantes funciones, como la de disolución del Parlamento y reenviar leyes a una segunda lectura.

Por su parte, el Primer Ministro posee la facultad de ejecutar las leyes y el poder reglamentario, así como la dirección general del Gobierno.

El Parlamento francés está compuesto por dos cámaras: la Asamblea Nacional, integrada por 491 Diputados elegidos mediante el sistema de mayoría, los cuales durarán en su encargo 5 años salvo disolución anticipada, y el Senado oscila entre 315 o más. Su mandato es de 9 años, renovándose por tercios cada tres años, como establece el artículo 24 constitucional.

A pesar de que la función principal y más tradicional del Parlamento francés es la tarea legislativa, sus Cámaras realizan la función de control sobre el Gobierno.

Con referencia a las comparecencias en Francia, se establece en el Reglamento de la Asamblea Nacional que será la Mesa la que determinará el modo en que hayan de presentarse, notificarse y publicarse las preguntas orales a los miembros del Gobierno por parte de los Parlamentarios.

Es decir, que será la mesa de la Asamblea Nacional, la que organizará las sesiones en donde se lleven a cabo las preguntas, para que les permitan obtener información a los parlamentarios sobre las actividades o ramos que realizan los miembros del Gobierno.

De igual forma, queda establecido que la Asamblea Nacional de Francia, está facultada para solicitar la presencia de los miembros del Gobierno ante ellos, pero deberá ser la mesa de la Asamblea, la que establezca el formato de cómo deben realizarse estas sesiones.

La Asamblea Nacional Francesa, podrá solicitar la presencia del Presidente , o del Primer ministro, así como de los demás ministros para que los parlamentarios les formulen preguntas acerca de su ramo ó actividad. A diferencia de las comparecencias en México el Congreso Mexicano no esta facultado para solicitar la presencia del Presidente de la República.

4.1.5 ITALIA

En Italia se encuentran integrados sus órganos gubernamentales por un Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros que encabeza el Gobierno, y un Parlamento integrado por la Cámara de Diputados y el Senado que ostentan iguales atribuciones.

El Poder Ejecutivo descansa en el Presidente de la República y en el Presidente del Consejo de Ministros. El mandato del Presidente es de siete años y su elección requiere el voto de las dos terceras partes de una Asamblea que comprende los legisladores de las dos Cámaras, más tres delegados electos por cada consejo regional. El Presidente tiene las atribuciones tradicionales de un jefe de Estado, pero también otros poderes atípicos, entre ellos el nombramiento de cinco magistrados del Tribunal Constitucional y de cinco senadores vitalicios.

A cargo del Gobierno está el Presidente del Consejo, el cual dirige la política general y mantiene la unidad del gabinete, le corresponde también presentar al Presidente la lista de ministros para el equipo ministerial, y su refrendo es importante para hacer un buen número de actos presidenciales.

El Poder Legislativo Italiano es de composición bicameral: la Cámara de Diputados integrada por 630 miembros, 475 elegidos mediante el sistema de mayoría y 155 por el proporcional, y el Senado de la República integrado por 315 miembros, 232 elegidos mediante el sistema de mayoría, 83 por el proporcional³⁶.

³⁶ Ibidem p.112.

El Parlamento Italiano posee poderes muy extensos, así como una intervención fundamental en la designación y caída del Gobierno. Cada Cámara puede remover al Gobierno al votar por mayoría relativa una moción motivada, y en contrapartida también cada Cámara puede ser disuelta.

Los actos de control parlamentario que rigen a esta nación son; 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, las de vigilancia e instructoras, los informes del Tribunal de Cuentas proporcionados al Parlamento y la indagación cognoscitiva que nosotros identificamos como comparecencia, ya que consiste en solicitar la presencia de un miembro del gobierno para que responda ante la Comisión Permanente.

En lo concerniente a las comparecencias en Italia, se establece en su Constitución Política que los miembros del Gobierno aun en caso de que no formen parte de las Cámaras, pero si se les requiere por éstas, tendrán la obligación de asistir a las sesiones, tal y como lo establece el artículo 64 constitucional.

En la Constitución Italiana está establecido que es facultad de las Cámaras, poder citar a comparecer a los miembros del Gobierno, además se encuentra establecido que tendrán la obligación los miembros del Gobierno de asistir.

De igual forma continuando con las comparecencias, en el Reglamento de la Cámara de diputados se establece lo siguiente:

1. Los diputados presentarán sus preguntas ante el Presidente de la Cámara.

2. La pregunta consistirá en la simple interrogante, de si un hecho es cierto, de si el Gobierno ha recibido determinada información o de si ésta es correcta; de si el Gobierno tiene intención de comunicar a la Cámara determinados documentos o noticias o ha adoptado, o se propone adoptar medidas sobre alguna materia.
3. Tras la contestación de los miembros del Gobierno sobre cada una de las preguntas, podrá el autor de ésta replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho.
4. No podrá exceder de cinco minutos el tiempo concedido al autor de la pregunta para la réplica.
5. Las preguntas consistirán en una sola interrogante, formulada de modo claro y conciso sobre una materia de significación general que revista urgencia o una especial actualidad política. Cuando esté previsto que la contestación sea efectuada por el Presidente o el Vicepresidente del Consejo de Ministros, deberá la materia de las preguntas presentadas entrar en el ámbito de competencias del Presidente del Consejo de Ministros. En los demás casos el Presidente de la Cámara invitará a responder al Ministro o Ministros competentes en las materias para que respondan a los planteamientos de los Parlamentarios.
6. El Presidente de la Cámara dispondrá la transmisión por televisión del desarrollo de las preguntas.

Como podemos observar en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, queda claramente establecido como deberán realizarse las sesiones cuando asisten los miembros del Gobierno.

De igual forma, en las sesiones en comento los Parlamentarios al formular su pregunta, tendrán el derecho de replica, además su pregunta deberá versar sobre si un hecho es cierto o es falso, sobre que pretensiones tiene el Gobierno sobre ciertos ramos o materias así como si el Gobierno ha recibido cierta información o no.

Además es de resaltar que en este Reglamento se faculta al Presidente de la Cámara de Diputados, para disponer de la transmisión de la comparecencia por televisión.

En contraste entre el Congreso Mexicano y el Parlamento Italiano, cabe destacar que en el Mexicano ya se cuenta con un canal de Televisión, por lo que las comparecencias de los miembros del Gobierno ante el Congreso también son transmitidas por televisión.

De esta forma damos por concluido el estudio de las comparecencias en Italia y a continuación se comentarán las comparecencias en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

4.2 EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE:

El Congreso de los Estados Unidos de América y el Parlamento de Canadá son dos instituciones que han tenido, tienen y seguirán teniendo un impacto decisivo en las relaciones con México.

Sin embargo, en México se ha relegado sistemáticamente el estudio de dichas instituciones, al grado de que es difícil encontrar bibliografía en español sobre el tema.

4.2.1 ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos de América se encuentra dividido en tres poderes los cuales son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República.

El Poder Legislativo se encuentra integrado por el Congreso de los Estados Unidos como lo marca el artículo I, sección 1 constitucional, el cual se compone de un Senado integrado por 100 miembros, es decir dos representantes por cada Estado, electos cada seis años renovándose por tercios cada dos años; el Senado lo Preside el vicepresidente de los Estados Unidos de América. y en su ausencia por un Senador elegido internamente como Presidente interino como lo establece el artículo I sección 3 constitucional.

Las Cámaras de Representantes se encuentra integrada por 475 miembros electos por dos años, en proporción al número de habitantes y no tienen limitación para su reelección, como marca la sección 2 del artículo I constitucional.

De igual forma el Congreso tiene entre sus atribuciones la facultad de supervisar y controlar los servicios públicos, a quienes fija prerrogativas, determina su funcionamiento y verifica sus gastos y estados financieros.

Junto a la función de elaborar las leyes, el control y la vigilancia constante de los actos de los órganos del Poder Ejecutivo es la otra tarea fundamental del Congreso de los EUA. Sin embargo; no existe en la Constitución ninguna disposición que la prevea como tal.

Lo que ha ocurrido es que el Congreso mismo ha entendido que las funciones de control y vigilancia son implícitas a la facultad de dictar las leyes, aprobar impuestos, autorizar y distribuir el gasto público, aconsejar y aprobar los

nombramientos que el Presidente haga de determinados funcionarios federales, y entablar juicio político contra ciertos servidores públicos.

Esto quedó expresado en la Ley de Reorganización Legislativa de 1946, en la cual se estableció el derecho del Congreso a ejercer una vigilancia continua sobre el Poder Ejecutivo.³⁷

El repertorio de instrumentos con que cuenta el Congreso para ejercer el control y vigilancia sobre el Poder Ejecutivo es vasto, y en algunos casos considerablemente sofisticado.

Uno de ellos es el relativo a los distintos informes que de manera obligatoria tienen que rendir al Congreso las distintas dependencias del Gobierno Federal cada año, además la existencia de estos informes obligatorios, no obsta para que, además las cámaras del Congreso, sus comisiones y hasta sus miembros en lo individual, soliciten a las oficinas gubernamentales informes específicos, acompañados de documentos, estadísticas y todo tipo de datos, a efecto de conocer lo que se está haciendo en alguna área gubernamental en particular.

En relación con las comparecencias, estas comisiones pueden citar a comparecer a uno o a varios de los funcionarios relacionados con el asunto investigado, con el fin de interrogarlos en audiencias, las cuales pueden desarrollarse de manera pública o a puerta cerrada.

La finalidad de citar a comparecer a los miembros del Gobierno, es con la intención de obtener y verificar información acerca de los planes y programas que realizan estos funcionarios en sus dependencias.

Lo que permite a los integrantes del Congreso de los Estados Unidos de América, poder conocer mas a fondo sobre las actividades y desempeño de

³⁷ Legislative Reorganization Act of 1946, Sección 136.

estos funcionarios, además de que podrán elegir si esta comparecencia debe realizarse de manera pública o en secreto.

También cuenta con la facultad de realización del procedimiento llamado *impeachment* a través del cual los funcionarios pueden ser acusados de traición, corrupción u otros crímenes y delitos contra el Estado. La Cámara de Representantes posee la iniciativa de acusación ante el Senado, y una vez iniciada, el Senado, juzga a puerta cerrada;

Esto con relación a las comparecencias en Estados Unidos de Norte America, a continuación seguimos con el Estudio de Canadá, quien actualmente es uno de los socios comerciales mas importantes de México, y sin embargo no existen documentos ni legislación traducidos al español

4.2.2 CANADÁ

El Poder Ejecutivo está conformado por el Primer Ministro el cual tiene responsabilidades ante el Parlamento canadiense.

La composición del Parlamento Canadiense sigue las mismas reglas parlamentarias relativas al sistema de Gobierno de Inglaterra, de tal forma que se encuentra compuesto por la Corona, Isabel II de la Casa de Windsor como su titular, pero representada por el Gobernador General, así como la Cámara de los Comunes y el Senado. La primera integrada por 265 miembros elegidos por el pueblo, los cuales duran en su encargo 5 años salvo disolución anticipada. Mientras que el Senado lo conforman 102 miembros, pero pueden ser hasta 110 senadores si así lo considera el Primer Ministro.

El periodo de preguntas no forma parte del procedimiento legislativo, ni tiene que ver de manera alguna con éste, sino que constituye un medio para monitorear al Ejecutivo, que no puede ser evadido por el Gobierno.

Su importancia es tal, que es indiscutiblemente, la tarea del quehacer parlamentario que más interés despierta en los medios de comunicación y en el público en general, quien tiene acceso al periodo de preguntas por medio de la televisión.

Conocido en Canadá como el Question Period, el periodo de preguntas brinda a la oposición la oportunidad de debatir y cuestionar la política gubernamental, constituyendo un intercambio de opiniones entre ella y el Gobierno, quien defiende y explica su actuar.

Las preguntas pueden versar sobre cualquier tema público y se dirigen a los ministros, con el objetivo de evidenciar los errores del Gobierno, y deben versar sobre cuestiones de importancia, cuya urgencia requiere que el Gobierno, como responsable de sus actos, dé respuesta a las mismas.

El Líder de la Cámara, en su carácter imparcial y objetivo, juega un papel trascendental decidiendo de manera discrecional si procede o no una pregunta, ya sea por su longitud o complejidad técnica.

También por costumbre, la primera de las preguntas del día es hecha por el líder de la oposición oficial, otra de las costumbres es que el secretario de la fracción parlamentaria de cada uno de los partidos, entrega al Líder de la cámara una lista con los nombres de las personas que participarán en el debate.

Esta lista no limita al líder para que le otorgue la palabra a quien lo considere prudente; sin embargo, generalmente si se atiende a ella, pues es parte de la estrategia partidista, y el resultado de negociaciones entre los partidos políticos.

Todo lo relativo a las comparecencias, se encuentra regulado por las *Standing orders of the house of Commons* Canadá, en su capítulo V, artículos 37 al 39, además de que este capítulo está dedicado exclusivamente a las Preguntas orales.

Además, al inicio de cada legislatura, así como al comienzo de cada periodo de sesiones, después del discurso que dirige a todos los miembros del Parlamento el Gobernador General con aprobación del Gabinete, en donde delinea la situación política y económica del país, la oposición cuenta con seis días, no para que le rindan cuentas, pero sí para cuestionar el programa político y económico del Gobierno.

Las relaciones que se han descrito entre el Parlamento y el Gobierno, se modifican sustancialmente cuando este último no tiene una mayoría clara de asientos en la Cámara. Sin una mayoría clara y sólida, el Gobierno debe buscar el apoyo de otros partidos o de otros miembros en los individual, para poder sacar adelante el programa legislativo. Esta situación demanda una mayor flexibilidad de parte del Gobierno, obligándolo a consultar más a los partidos de oposición.

De esta forma damos por concluido el análisis de las comparecencias en Canadá, así como del estudio concerniente a las comparecencias de los miembros del Gobierno ante la Institución representativa.

CAPÍTULO
5

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y SUS
POSIBLES CONSECUENCIAS**

5 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS

5.1 ANTECEDENTES DE PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN

En este apartado describiremos cuales han sido las propuestas de modificación presentadas ante el Congreso Mexicano, que tuvieron como objetivo el modificar el formato de las comparecencias, sin embargo solamente quedaron en proyectos, a continuación describimos el presentado en el año de 1982.

El día 23 de Noviembre de 1982 se presento ante la Cámara de Diputados un proyecto de decreto para reformar el artículo 93 constitucional, con la propuesta de modificar el formato de las comparecencias cuyo decreto fue presentado por el Diputado Federal Alberto Salgado quien pertenecía en esos momentos al Partido Socialista de los Trabajadores.

Los motivos para presentar este proyecto de decreto eran que encontraban deficiencias en el artículo, por lo que se pretendía reformar y adicionar el párrafo primero del artículo 93 constitucional.

A continuación se transcribe la propuesta de modificación de cómo se pretendía debía modificarse:

Artículo 93. Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores de organismos descentralizados y administradores de las empresas de participación estatal mayoritarias el día anterior en que se abra el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta por escrito primero y por comparecencia después, según se determine en esta disposición, al Congreso General del estado que guardan sus respectivo ramos; informes que serán turnados a las comisiones respectivas ya integradas; o de no estarlo, tratándose de una nueva legislatura, en cuanto se integren; para que conjuntamente las de diputados y senadores, allegándose los elementos

adecuados de estudio, dictaminen dentro de los siete días posteriores a su turno si es o no de aprobarse el programa, las medidas, las políticas o los resultados consignados en los informes; formulándose las observaciones que serán objeto de discusión y votación.

Para tal efecto se procederá a citar a sesión especial cada semana, a la que comparecerá el titular de la secretaría, departamento, empresa descentralizada o de participación estatal por su orden alfabético de dichas dependencias, para hacer las aclaraciones y responder interrogatorios.

De no aprobarse el informe por las tres cuartas partes de los diputados y senadores presentes en la sesión respectiva, quedará sin efecto el nombramiento del compareciente hecho por el titular del Ejecutivo, y sin perjuicio de que por separado se pueda formular la acusación que corresponda en caso de que se estime la existencia de responsabilidad personal, procediendo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a efectuar nuevo nombramiento de titular de la secretaría, departamento, organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria.

Como se puede observar en este Proyecto de Decreto presentado en el año de 1982, se pretendía que el Congreso mexicano, debería de aprobar o rechazar los informes presentados por los funcionarios citados, como consecuencia quedaría removido de su cargo dicho funcionario, pero sería el mismo Presidente de la República, quien designaría al nuevo funcionario.

Continuando con los antecedentes de propuestas de modificación con referencia a las comparecencias, encontramos una iniciativa de Ley, que aunque no pretendía reformar el artículo 93 Constitucional, si establecía una reforma al Informe de Gobierno presentado por el Presidente de la República Mexicana ante el congreso mexicano, por lo que retomamos la propuesta de cómo debería realizarse el debate entre el Titular del Ejecutivo y el Poder Legislativo dentro de una sesión dedicada al diálogo y debate entre los representantes de estos Poderes.

Iniciativa con Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Federal Alfredo Hernández Raigosa perteneciente al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII Legislatura y fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 6 de Septiembre del 2000.

Artículo 7º .

1....

2. El Presidente de la República arribará al Congreso y ocupará el lugar que al efecto designe el presidente del Congreso, para escuchar el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios.

3. Acto seguido, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo parlamentario y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

4. Al finalizar las intervenciones, el Presidente de la República entregará formalmente el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal, y hará uso de la palabra para dirigir un mensaje sobre el tema.

5. A continuación se iniciará un periodo de preguntas y respuestas, para lo cual tendrá uso de la palabra un legislador federal de cada grupo parlamentario, los cuales formularán sus preguntas en un tiempo no mayor de tres minutos cada uno. Al final de todas ellas, el presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuestas y emitir un mensaje final. El orden de intervención será de forma creciente al número de legisladores de cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Congreso.

6. Finalizada la intervención del Jefe del Ejecutivo Federal, el Presidente del Congreso hará el uso de la palabra para dirigir un mensaje con motivo del informe presentado.

7. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

Como se puede observar en esta propuesta, lo que nos sirve de referencia en materia de comparecencias, es la realización de las preguntas y respuestas entre el Presidente y los Legisladores Federales, pero debemos recalcar que esta fue una propuesta para el informe anual de actividades, sin embargo puede tomarse como base para la realización de una comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso mexicano.

5.2 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

1. Incluir a la figura del Ejecutivo Federal en el artículo 93 constitucional
2. Propuesta de Reforma al artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso.
3. Propuesta para la creación de un apartado destinado a las comparecencias en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Hacer extensiva la invitación a los medios masivos de comunicación.

Dentro del apartado específico sobre las comparecencias, es necesario garantizar la presencia de los medios de comunicación, los cuales juegan un papel importante y fundamental en la realización de las mismas.

5.3 PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 93

Incluir a la figura del Ejecutivo Federal en el artículo 93 constitucional.

Como describimos en este trabajo, las comparecencias de los miembros del Gobierno ante el Congreso mexicano permiten que el Poder Legislativo pueda conocer mas a fondo de los planes, programas y políticas que pretende aplicar o que ya se aplicaron por parte del Gobierno Federal, a su vez el Congreso mexicano podrá comprobar, corroborar o verificar la información vertida en el debate que establezca con estos funcionarios así como con la información recabada.

Las comparecencias en México entre los Secretarios de Despacho y las Cámaras Legislativas, permiten una coordinación y equilibrio de los Poderes Federales; sin embargo, estos funcionarios están sometidos a los planes y políticas que realiza el Presidente de la República, el cual no puede ser citado a comparecer para debatir algún tema o actividad realizada por su Gobierno en particular, por lo que es de importancia y trascendencia para la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que exista la disposición constitucional para que el Congreso mexicano pueda citar a comparecer al Presidente de la República y que pueda el Congreso obtener información sobre algún tema o materia en específico, por lo que se propone reformar el párrafo segundo del artículo 93 constitucional a efecto de que quede redactado en los siguientes términos:

Reforma Constitucional al artículo 93, párrafo Segundo:

"Artículo 93:

...

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus comisiones podrán solicitar la presencia del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, así como de los Directores

y Administradores de las dependencias del Ejecutivo Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

5.4 PROPUESTA DE REFORMA AI ARTÍCULO 98 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO.

Una vez propuesta la reforma constitucional del artículo 93, en su párrafo Segundo, es necesario la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 98, en donde se establece la facultad de las comisiones de citar a comparecer a los miembros del Gobierno.

Por lo que la propuesta de reforma quedaría de la siguiente manera:

Artículo 98:

1. Pueden las comisiones requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5.5. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN APARTADO DESTINADO A LAS COMPARECENCIAS EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una vez realizado el análisis y estudio de las comparecencias por parte de los miembros del Gobierno ante los Congresos, Parlamentos o Asambleas, es conveniente realizar la siguiente propuesta: crear un capítulo destinado a las comparecencias en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se describió en este trabajo, las comparecencias de los Secretarios de Despacho frente al Congreso mexicano, se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no existe un apartado específico sobre las comparecencias y en la práctica éstas se realizan de distintas maneras, por lo que es necesario crear un apartado específico en el Reglamento del Congreso para este efecto.

En mérito de lo anterior se propone reformar los artículos 126, 127, 128, 129, 130 y 131 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y crea el apartado de las comparecencias para que quede en los términos que sigue:

De las Comparecencias

Las comparecencias de los miembros del Gobierno Federal ante el Congreso Mexicano o sus comisiones se sujetarán al siguiente procedimiento:

Artículos 126: Los miembros del Gobierno Federal asistirán a comparecer ante el Congreso mexicano o sus comisiones, cuando éstas así se lo soliciten para ampliar, explicar o detallar aspectos relacionados con los ramos o actividades de su competencia.

Artículo 127: Los miembros del Gobierno Federal citados a comparecer, así como los legisladores federales tendrán acceso a la información y documentos para instruirse sobre el tema a debatir.

Artículo 128: El titular de la dependencia hará una explicación del ramo a su cargo, la cual no excederá de 20 minutos.

Artículo 129: Concluida la exposición del funcionario, se abrirá el debate en donde los legisladores se concretarán a formular las preguntas de manera directa y concreta ante el funcionario en un máximo de 5 minutos.

Concluida la respuesta el legislador tendrá derecho a replicar de inmediato, en un lapso de cinco minutos.

Artículo 130: Deberán ser respondidas todas las preguntas por parte del titular de la dependencia, quien deberá contestar de manera inmediata, directa y concreta.

Artículo 131 : Se realizará una invitación especial a todos los medios de comunicación ofreciéndoles el apoyo necesario a fin de lograr una amplia cobertura de las comparecencias.

5.6 SUS POSIBLES CONSECUENCIAS

El ejercicio de las comparecencias del Congreso Mexicano sobre el Poder Ejecutivo Federal puede producir políticamente una pluralidad de efectos, entre

los que se encuentra el control político, lo cual en el sistema presidencial puede tener como consecuencia el debilitamiento o apoyo de los electores para la elección inmediata, así como aumentar o disminuir las resistencias sociales y políticas, esto como consecuencia de la publicidad y difusión que se le otorgue por parte de los medios de comunicación.

De igual forma el establecer la figura del titular del Ejecutivo dentro de los funcionarios que puedan ser citados a comparecer por parte del Congreso Mexicano o sus comisiones, lograría acaparar mayor atención por parte de los medios masivos de comunicación, así como de los electores y de los mexicanos.

El debate entre el titular del Ejecutivo y los legisladores sobre temas de importancia nacional, como la reforma fiscal o la ley indígena por citar unos ejemplos de actualidad, les permitiría conocer a los electores con mayor claridad y mas a fondo las posturas y posiciones de los diversos Partidos Políticos en voz de sus grupos parlamentarios, así como la posición y política aplicada por parte del Gobierno Federal.

Con estos debates, los cuales deben ser respetuosos y concretos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los electores tendrían más elementos para inclinarse por un partido político en las elecciones federales inmediatas, y lograr que sea el debate de las ideas y las propuestas los que predominen, en vez de los slogans y spots publicitarios.

La mayor difusión de las comparecencias por parte de los medios masivos de comunicación, pueden lograr que la opinión pública se manifiesta a favor o en contra de planes, programas o políticas aplicadas o que se pretendan aplicar por parte del Gobierno Federal.

Por esto, el control por parte del Congreso Mexicano sobre el Gobierno Federal no siempre debe tener como efecto producir una sanción jurídica, sino influir en

la opinión pública, la que al final será su voluntad la que decida quien los gobernara.

Algunos autores afirman que es lícito hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas de Gobierno Presidencial, ya que los distintos partidos políticos pueden denunciar los errores que comete el Ejecutivo ante el electorado, con el propósito de apartar la voluntad popular del partido que lo ocupa.³⁸

³⁸ Rubio Llorente, Francisco. Op. Cit ,p.91

CONCLUSIONES

Primera: El primer antecedente de las comparecencias en México, lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, y su actual regulación se encuentra en el artículo 93 constitucional cuya última reforma se realizó el 31 de Diciembre de 1994, en dónde se adicionó la figura del Procurador General de la República a fin de que pueda ser citado a comparecer por el Congreso mexicano.

Segunda: Las comparecencias en la legislación secundaria se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 45 y 98, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 53, 54, 126 al 131, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 23.

Tercera: Las comparecencias de los miembros del Gobierno ante la institución representativa como lo son los Congresos, Parlamentos o Asambleas, son considerados actos de control que ejercen las instituciones representativas sobre los Gobiernos.

Cuarta: La crítica y la valoración de las actividades públicas son elementos de control político, por lo que no necesariamente opera la sanción jurídica sino de manera indirecta, ya que su consecuencia será la del desgaste del Gobierno alertando a los electores.

Quinta: En el sistema Presidencial mexicano el titular del Poder Ejecutivo Federal nombra y remueve libremente a los Secretarios del despacho, quienes serán sus auxiliares en la administración del Gobierno, por lo que los secretarios de despacho tienen como superior jerárquico directo e inmediato al Presidente de la República, quienes están obligados aplicar los planes y programas que el titular del Ejecutivo proponga, además todos los actos de los

secretarios del despacho son referibles al Presidente de la República y debe responder políticamente de ellos y de sus consecuencias.

Sexta: El artículo 93 constitucional dispone que existen dos tipos de comparecencias, unas las que se llevan acabo una vez realizado el informe de Gobierno Presidencial y abierto el periodo ordinario de sesiones, esto establecido en el párrafo primero del artículo en comento, y otras, que son las que establece el párrafo segundo del mismo artículo constitucional, en donde se citara a comparecer a los miembros del gobierno, para que informen sobre una ley o un asunto concerniente a sus ramos, pero sobre temas mas específicos

Séptima: Las comparecencias que se realizan en las entidades federativas de la República mexicana tienen como característica que su regulación jurídica no es uniforme, ya que en algunas entidades federativas como en el Estado de México y en Nuevo León las comparecencias se encuentran reguladas como facultades del Gobernador y en otras entidades como en el Distrito Federal se encuentran como facultades de la Asamblea Legislativa.

Octava: Los medios de comunicación como prensa, radio, televisión son un elemento importante para que al realizarse las comparecencias, se difunda el debate de las ideas y propuestas presentado entre los legisladores y los miembros del Gobierno, para que los electores tengan mayores elementos para decidir quien los gobierne.

Novena: Es importante recalcar que una de las facultades y funciones del Congreso Mexicano, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, es la de controlar los actos del Gobierno, por lo que los actos del control no son exclusivos del sistema de Gobierno Parlamentario, ya que los sistemas Presidenciales también los tienen establecidos.

Décima : A efecto de perfeccionar nuestro sistema político, consideramos necesario reformar la Constitución y las normas reglamentarias en esta materia específicamente se propone crear un apartado exclusivo de las comparecencias dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que la realización de las comparecencias sea uniforme para los funcionarios miembros del Gobierno que pueden ser citados a comparecer.

Décima Primera: Se propone reformar el artículo 93 constitucional, a efecto de incluir la figura del titular del Ejecutivo Federal, pues es éste el encargado de planear y ejecutar los planes y programas que aplican los secretarios del Despacho, quienes solamente son sus auxiliares, es decir, el Presidente de la República es el responsable de los actos de estos funcionarios, por lo que su presencia y debate con los legisladores será de gran importancia para el logro de acuerdos y consensos.

Décima Segunda: La propuesta de reforma quedaría en los siguientes términos:

Artículo 93:

...

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus comisiones podrán solicitar la presencia del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, así como de los Directores y Administradores de las dependencias del Ejecutivo Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

BIBLIOGRAFÍA

Allue Buiza, Alfredo: *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1990.

Arteaga Nava, Elisur: *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999.

Aspe Armella, Pedro: "Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 10 de noviembre de 1992", *Quórum*, No. 9, México, diciembre, 1992

Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Trad. Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Burgoa Orihuela, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996.

Campos Chacón, Sergio Alberto: *Enseñanza del Derecho y Metodología jurídica*, Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1992.

Camposeco, Miguel Ángel: *Manual de Temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

Carbonell, Miguel: *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Carbonell, Miguel: *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del Derecho en México*, Porrúa, UNAM, México, 1999.

Caro, Carmela: "Parlamento y Partidos: El caso Italiano", Quórum, No. 37, México, Noviembre-Diciembre, 1995.

Cruz Barney, Oscar: *Historia del Derecho en México*, Oxford University Press, México 1999.

Espinoza Toledo, Ricardo: "Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 20, IFE, México 1999.

Fix Zamudio, Héctor, Carmona Salvador: *Derecho Constitucional Mexicano Y Comparado*, Porrúa, México 1999.

Fraga Iribarne, Manuel: *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid 1951.

Fraga Iribarne, Manuel: *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1960.

García Morillo, Joaquín: "Aproximación a un concepto del control parlamentario" en Revista de la Facultad de Derecho, Madrid, No. 10, Universidad Complutense de Madrid, 1986.

Garza García, César Carlos: *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1997

John, Bejerimi: *How Parliament Works*, Borealis Press, Ottawa, Canada, 1990.

Labastida, Horacio: *Las Constituciones de México 1814-1991*, H: Cámara de Diputados, México 1991.

Lucas Verdú, Pablo: "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", en Revista de la Facultad de Derecho, Madrid, No 72, Universidad Complutense de Madrid, 1986.

Montero Gibert, José Ramón : *El control Parlamentario*, Tecnos, Madrid 1984.

Morales Riubi, Salvador: " Antecedentes Históricos del Estado de Baja California y su Congreso", en Quórum, No 56, México, Agosto, 1997.

Muñoz Rivera, Isidro: "El Poder Legislativo en el Estado de México", en Quórum, No 56, México, Agosto, 1997.

Ortiz Arana, Fernando: "La reforma a la ley orgánica del Congreso General", en Quórum, No 10, México, Enero, 1993.

Pedroza De La Llave, Susana Talía: *El control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Pedroza De La Llave, Susana Talía: *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Quiroga Lavie, Hugo y otros, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa , México, 1987.

Quiroz Acosta, Enrique : *Lecciones de Derecho Constitucional*. Porrúa, México 1999.

Rabasa, Emilio: *Historia de las Constituciones Mexicanas*, en *El derecho en México. Una visión de Conjunto*, tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1997.

Rabasa, Emilio: *La Constitución y la Dictadura*, UNAM, México 1912.

Rangel Gaspar, Eliseo: "Los grupos parlamentarios", en Quórum, No. 16, México, Julio, 1993.

Rodriguez, Luis Dantón: "El equilibrio del Poder en México", en Quórum, No. 12, México, Marzo 1993.

Rossell, Mauricio: *Congreso y Gobernabilidad en México*, Cámara de Diputados, México, 2000

Rubio Llorente, Francisco: "El control parlamentario", en Revista Parlamentaria de Habla Hispana, Madrid, No 1, Cortes Generales , 1985.

Santaolalla, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe. España 1990.

Santaolalla, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Editoriales de Derecho reunidas. España 1982.

Sartori, Giovanni: " Parlamento", en Quórum, No. 37, México, Noviembre-diciembre 1995.

Serna de la Garza, José María : *Derecho Parlamentario*, Mc Graw-Hill, México, 1997.

Serra Puche, Jaime: " Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 1992", en Quórum, No. 10, México, Enero 1993.

Sepúlveda I, Ricardo J: "El equilibrio de Poderes bajo el tamiz de la justicia política", en Revista del Senado de la Republica, No.16, Vol. 5, México, Julio-Septiembre 1999, p. 80

Tena Ramirez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México 1999.

Treviño Abette, Amado: "Pasado, Presente y Futuro de la Asamblea de Representantes del DF.", en Quórum, No 56, México, Agosto, 1997.

Valadés, Diego: "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México." en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 1, Vol. I, Instituto de Investigaciones legislativas, México, enero- abril de 1991, p. 205

Valadés, Diego: *El Control del Poder*, Porrúa, México, 2000

Vallarta Plata, José Guillermo: *Introducción al Estudio del Derecho Comparado*, Porrúa, México, 1998.

Witker , Jorge: *La investigación Jurídica*, Mc Graw Hill, México, 1995.

Woodrow, Wilson: *El gobierno Constitucional en los Estados Unidos*, Cultura, México 1922.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Constitución Política del Estado de México.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Constitución Política del Estado de Nuevo León.
- Constitución Política Española.
- Reglamento de las Cortes Españolas.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana.
- Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa.
- Constitución Política Italiana.
- Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana.
- Legislative Reorganization Act of 1946.